



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 08 Aprile 2021, ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, come da ultimo modificato dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito in sede di conversione con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Concesio (BS)

- Referto annuale del Sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2019 (art. 148 Tuel) -
- Referto del controllo di gestione anno 2019 (artt. 198 e 198-bis Tuel) -

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

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



VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la deliberazione n. 16 del 18 febbraio 2021 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Concesio (BS) per l'esercizio 2019, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.Te in data 22/12/2020 (ed acquisito al protocollo Cdc n. 1619), nonché il referto sul controllo di gestione, anno 2019, di cui all'art. 198 Tuel, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.Te in data 25/02/2021 (ed acquisito al protocollo Cdc n. 7571);

VISTE le note prot. n. 3177 e n. 3179 del 09/02/2021 con le quali il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTE le note del 22/02/2021, acquisite al protocollo Cdc n. 5346 e 5393, e il referto del controllo di gestione del 25/02/2021, acquisito al protocollo Cdc n. 7571, con cui l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

VISTO il provvedimento con il quale il Presidente, su richiesta del Magistrato istruttore, ha deferito la decisione sui suddetti referti all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

Dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams";

UDITO il Magistrato relatore dott. Giuseppe Vella;

FATTO E DIRITTO

L'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000 , a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge n. 91/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, richiede ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, alle Città metropolitane ed alle Province la redazione di un referto annuale a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale referto, strutturato secondo le linee guida annuali deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte, va ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli enti locali. In particolare, detto referto costituisce uno strumento ricognitivo che concorre a completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266/2005 e a far conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli enti locali.

Come affermato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR *“Il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.*

Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione),

l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità).

Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente".

Nel quadro del complesso sistema di verifiche delineato dal decreto legge n. 174/2012, dunque, il referto annuale intestato all'organo di vertice degli enti locali si pone in coerenza con l'obiettivo, da tempo perseguito dal legislatore, di fare dei controlli interni l'indispensabile supporto per le scelte gestionali e programmatiche dell'ente, in un'ottica di garanzia degli equilibri di bilancio e di perseguimento del principio di buon andamento, nonché di apportare le opportune misure correttive, in presenza di criticità e disfunzioni.

Al riguardo, le finalità del controllo in esame sono state delineate dalla Sezione delle autonomie, con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR, e sono così riassumibili:

- 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;

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

In continuità con quanto avvenuto nelle passate annualità, anche per l'anno 2019, la Sezione delle autonomie ha approvato, con la deliberazione n. 19/SEZAUT/2020/INPR, le *“Linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, le Città Metropolitane e le Province, anno 2019”*.

Ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, va, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, ai sensi del sopra citato art. 148, comma 4, del Tuel, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, 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.

Lo stesso Tuel, all'art. 198-bis, prevede, inoltre, che 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 fornisca 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.

Tenuto conto della particolare fase emergenziale e degli effetti che tale situazione comporta per la gestione finanziaria degli enti, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sono state, altresì, fissate *“le linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da COVID-19”*.

In particolare, precisa la Sezione delle autonomie nella predetta deliberazione, *“l'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da COVID-19, senza precedenti per imprevedibilità degli esiti, per gravità, durata e dimensioni, ha aperto scenari inediti per gli enti del settore pubblico, mettendo a dura prova la loro finanza a causa degli evidenti e immediati suoi riflessi sulle entrate, sulle spese, sugli investimenti e, in definitiva, sugli equilibri di bilancio. Per affrontare la complessità, l'estensione e le criticità di tale situazione emergenziale, un contributo significativo, sotto il profilo finanziario e gestionale, può essere fornito dal sistema*

di controllo interno di ciascuna Amministrazione, al fine di rafforzare al massimo, in questo periodo, i processi di controllo “.

Tutto ciò posto, dall'analisi del referto sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni effettuati nell'anno 2019 dal Comune di Concesio, sono emerse alcune criticità concernenti, in particolare, il controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo di gestione e strategico, il controllo sugli equilibri finanziari, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi, non svolti secondo le disposizioni contenute al capo III, artt. 147 e ss. del Tuel.

In riferimento a tali criticità rilevate, il Magistrato istruttore ha inoltrato al Comune apposita richiesta, finalizzata ad ottenere chiarimenti in merito ai seguenti profili:

- “Controllo regolarità amministrativa
Punto 2.7 del referto: precisare le motivazioni della mancanza di controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi.
Indicare il numero complessivo di atti, distinto per tipologia, su cui è stato esercitato il controllo, precisando la percentuale, rispetto al valore totale, dei provvedimenti sottoposti a controllo nell'anno 2019. Motivare in merito al basso numero di provvedimenti sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa.

- Controllo di gestione
Precisare per quale motivazione i regolamenti o le delibere dell'Ente non prevedono espressamente che le articolazioni organizzative decentrate, si attengano alle direttive della struttura centrale (Punto 3.3 del referto).
Punto 3.4 del referto: precisare le motivazioni dell'assenza di report periodici tempestivi e aggiornati a supporto delle decisioni.
Punto 3.5 del referto: precisare perché non sono stati elaborati indicatori.
In riferimento al rinvio contenuto nell'art. 10, comma 4, del regolamento sui controlli interni, trasmettere la fonte regolamentare, che disciplina tale forma di controllo.
Si invita, altresì, a fornire le motivazioni del mancato inoltro, alla data attuale, del referto sul controllo di gestione di cui all'art. 198-bis del Tuel e, a tal proposito, con la presente, se ne sollecita la trasmissione per mezzo della specifica funzione dell'applicativo Con.Te.

- Controllo strategico
Motivare in merito alla mancata attivazione di tale forma di controllo, nonostante la previsione dell'art. 10 del vigente regolamento dei controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 7/2013.
Stante l'assenza della suddetta forma di controllo, si prega di esplicitare le modalità con cui si è provveduto alla fissazione degli obiettivi strategici e di mantenimento, indicando

gli strumenti di “programmazione” ed “operativi” (PEG) tramite i quali si è dato via al ciclo della performance dell’Ente. Precisare, altresì, il sistema di monitoraggio intermedio (report) che permette di misurare lo stato di raggiungimento degli obiettivi nel corso dell’anno.

- Controllo equilibri finanziari

Notiziare in merito alla mancata emanazione di linee di indirizzo e/o coordinamento da parte del responsabile finanziario (Punto 5.2 del referto) e del mancato coinvolgimento del Segretario generale tra i soggetti attivamente coinvolti nel controllo de quo.

- Controllo organismi partecipati

Dettagliare le modalità di controllo, ai sensi e per gli effetti dell’art. 147-quater del d.lgs. 267/2000, sugli enti partecipati, specificando gli indirizzi e le direttive emanate e se esiste un idoneo sistema finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l’ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. A tal fine, si invita l’Ente a voler indicare le partecipazioni attive in società nel periodo di riferimento del referto oggetto di analisi (esercizio 2019).

Si invita, altresì, a voler fornire le motivazioni dell’assenza di informazioni in merito ai Punti 6.9, 6.13 e 6.16 del referto, nonché a precisare se sono state previste, **alla data attuale**, ai sensi dell’art. 11 del vigente regolamento sui controlli interni, le modalità di svolgimento di tale forma di controllo.

- Controllo sulla qualità dei servizi

Esplicitare le motivazioni della mancata attivazione del servizio previsto dall’art. 147 del Tuel, nonostante la previsione dell’art. 12 del vigente regolamento sui controlli.

Si invita, altresì, a precisare se sono state previste, **alla data attuale**, le modalità di svolgimento di tale forma di controllo.

Si prega, inoltre, di voler precisare se, **alla data attuale**, è stato attivato il controllo strategico, nonché se sono state previste, ai sensi dell’art. 10 del vigente regolamento sui controlli interni, le modalità di svolgimento di tale forma di “audit”.

L’Ente ha riscontrato tale richiesta con le note prot. Cdc n. 5346 e 5393 del 22/02/2021 e con il referto del controllo di gestione prot. Cdc n. 7571 del 25/02/2021.

Sulla base dell’istruttoria e dei dati all’uopo acquisiti di seguito, si espongono gli esiti dell’attività, in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di analisi, da cui sono emerse numerose debolezze strutturali, carenze organizzative e metodologiche, che devono essere segnalate ai fini del superamento delle criticità riscontrate e dell’implementazione del sistema dei controlli interni, rimanendo,

peraltro, impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione.

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

L'analisi dei controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti dall'art. 147-bis del Tuel, si incentra sulla nuova e più severa disciplina definita dall'art. 183 del Tuel in materia di impegni di spesa.

Tale tipologia di controllo è, infatti, assicurato sia nella fase preventiva di formazione dell'atto che in quella successiva. Nella sua formulazione, l'art. 147-bis presenta le caratteristiche di una forma di autotutela dell'amministrazione e di *auditing* interno sulle determinazioni di spesa, che rafforza l'intero sistema dei controlli e rende imprescindibile l'applicazione dei tradizionali principi di conformità a legge, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

Con la riforma operata attraverso il d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, il legislatore ha voluto, infatti, prevedere, in assenza di controlli preventivi di legittimità, un sistema che garantisca la conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa, nonché la qualità degli atti emanati, a tutela dell'ente quale soggetto suscettibile di essere destinatario di possibili contenziosi.

In riferimento al caso di specie, il Comune di Concesio, con deliberazione consiliare n. 7 del 2013, ha approvato il regolamento sui controlli interni, che all'art. 4 disciplina il controllo preventivo di regolarità amministrativa.

Il successivo articolo 8 regola, invece, il controllo successivo e, in particolare, dispone che:

"1. Il Segretario generale, anche avvalendosi di personale dallo stesso segretario individuato, organizza, svolge e dirige il controllo successivo di regolarità amministrativa sulle determinazioni ed altri atti amministrativi previsti dalla normativa adottate dai Responsabili dei settori e divenute esecutive. Il Segretario può sempre disporre ulteriori controlli nel corso dell'esercizio.

2. Il campione di documenti da sottoporre a controllo successivo viene effettuato con motivate tecniche di campionamento, preferibilmente di natura informatica e può essere estratto secondo una selezione casuale, di regola ogni sei mesi.

3. Le risultanze del controllo sono trasmesse periodicamente, a cura del Segretario generale, ai Responsabili dei settori interessati, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché all'organo di revisione e agli Organi di valutazione dei risultati dei dirigenti, come documenti utili per la valutazione, e al Consiglio Comunale tramite il suo Presidente.

4. Il Segretario generale descrive in una breve relazione annuale le tipologie dei controlli effettuati ed i risultati ottenuti con l'utilizzo di informazioni aggregate.

5. I controlli di cui al presente articolo dovranno raccordarsi coerentemente anche con il Piano triennale di prevenzioni della corruzione “.

Effettuato l'inquadramento normativo di riferimento, preme precisare che, sulla base di quanto dichiarato nel referto, per quanto attiene al controllo preventivo, si rileva che, nel corso dell'esercizio 2019, non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio con il parere tecnico e contabile contrario e sono stati regolarmente rilasciati i pareri di regolarità tecnica, nonché quelli in ordine alla regolarità contabile. Inoltre, per tutte le proposte di deliberazione, ove necessario, i responsabili dei diversi servizi 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.

Sempre dall'esame del referto, è, altresì, emerso che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento “ad estrazione casuale semplice” e che gli atti sottoposti a controllo successivo sono stati complessivamente n. 33.

Non sono state segnalate irregolarità negli atti sottoposti a verifica. Le risultanze del controllo successivo di regolarità sono confluite in un *report* annuale.

Nel corso del 2019 non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi.

In riferimento a tale tipologia di controllo, il Magistrato istruttore ha ritenuto di avviare apposita istruttoria, sia in riferimento alla bassa percentuale di atti sottoposti a controllo, nonché sotto il profilo dell'assenza di controlli e ispezioni volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile.

In sede di riscontro istruttorio, l'Ente ha precisato che: *"I controlli interni relativi all'anno 2019 sono stati fatti in data 14 gennaio 2020. Sono stati controllati n. 14 determinazioni dirigenziali e n. 3 ordinanze dirigenziali, per ogni atto è stato compilato il Report di Controllo di regolarità amministrativa, l'indicatore di legittimità e di qualità.*

Considerato che il nostro Regolamento sul sistema di valutazione della performance non indica la percentuale di controllo da applicare, il controllo di regolarità degli atti è stato effettuato sul 2% del numero complessivo di ogni tipologia di atto".

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato dal Sindaco nel referto, con particolare riferimento al basso numero di atti sottoposti al controllo (pari al 2% per tipologia di atto), evidenzia come con la riforma operata attraverso il d.l. n. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, il legislatore ha voluto prevedere, in assenza di controlli preventivi di legittimità, un sistema che garantisse la conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa, nonché la qualità degli atti emanati, a tutela dell'ente quale soggetto suscettibile di essere destinatario di possibili contenziosi.

Alla luce di quanto sopraddetto la presenza di un ridottissimo numero di atti esaminati, in proporzione a quelli adottati, nonché la mancanza di una tempestiva analisi degli atti già efficaci, vanifica la funzione che l'ordinamento attribuisce a tale essenziale forma di controllo.

Viene meno la funzione di guida e orientamento della struttura al rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento della PA, finalità che il legislatore con tale forma di controllo vuole opportunamente stimolare e perseguire (vd. deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15 e 33/2021/VSGC).

A giustificazione del ridotto numero di atti soggetti a controllo, non può rilevare nemmeno l'assenza, nel regolamento dei controlli interni, di una percentuale minima di atti da controllare, stante che la tipologia e/o la consistenza del campione da prendere in esame, in sede di controllo successivo di regolarità, può avere la sua fonte in un atto normativo secondario, quale il caso di specie, soluzione sicuramente auspicabile, ma parimenti può trovare apposita disciplina in altri provvedimenti non aventi carattere normativo (piano anticorruzione, provvedimenti monocratici del Sindaco o collegiali della Giunta).

La Sezione evidenzia, dunque, la necessità che l'Ente incrementi la percentuale degli atti soggetti a controllo, provvedendo, altresì, all'adeguata e rappresentativa stratificazione del campione, nonché rileva l'esigenza di attivare, nell'anno in corso, al fine di potere rendere pienamente operativa e realmente incisiva tale strategica forma di *audit*, dei controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi.

Ciò al fine permettere, pienamente a tale tipologia di controllo, di assurgere ad una funzione di guida e orientamento della struttura al rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento della PA, finalità che il legislatore con tale forma di controllo vuole opportunamente stimolare e perseguire (*vd.* deliberazione di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC).

Controllo di gestione

Il controllo di gestione (art. 147, co. 2, lett. a, del Tuel), che attiene all'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire amministrativo, si avvale di indicatori che misurano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, che si rinvergono preliminarmente nel Piano esecutivo di gestione (*Piano dettagliato obiettivi e piano della performance*). Il controllo di gestione è, dunque, la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità dei servizi offerti, costituisce lo strumento finalizzato a verificare la funzionalità dell'ente, l'efficacia, efficienza e l'economicità dell'attività di realizzazione degli obiettivi.

Si inserisce nell'ambito della cultura dei risultati che è evidenziata sia dal proposito di raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, cui ciascun servizio è finalizzato, che da una coerente valutazione del rapporto con le risorse disponibili.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-19, nell'ambito del controllo di gestione, è rilevante il collegamento fra aspetti finanziari (in particolare le spese/i costi) e non finanziari (indicatori di output/risultato e relativi target), poiché le manovre finanziarie connesse alla pandemia hanno influenzato in modo diverso gli Enti territoriali e, al loro interno, i diversi settori di attività. Il controllo di gestione, pertanto, dovrà essere in grado di individuare tali differenze, in modo che, anche nelle mutate contingenze, sia evidente il collegamento fra risorse finanziarie e obiettivi.

Nel caso di specie, l'art. 10, comma 4, prevede che il controllo di gestione è disciplinato dall'art. 147 lett. a) Tuel, nonché dai vigenti regolamenti di contabilità, sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e sul ciclo di gestione della performance.

Con apposita richiesta istruttoria il Magistrato, stante l'assenza di apposita disciplina nel regolamento di contabilità, ha chiesto, tra altro, all'Ente di trasmettere la fonte regolamentare che disciplina tale forma di controllo.

È stato, altresì, chiesto in sede istruttoria di precisare:

“per quale motivazione i regolamenti o le delibere dell'Ente non prevedono espressamente che, le articolazioni organizzative decentrate, si attengano alle direttive della struttura centrale (Punto 3.3 del referto).

Punto 3.4 del referto: Precisare le motivazioni dell'assenza di reports periodici tempestivi e aggiornati a supporto delle decisioni.

Punto 3.5 del referto: precisare perché non sono stati elaborati indicatori”.

Si è invitato, altresì, l'Ente a fornire le motivazioni del mancato inoltro, alla data attuale, del referto sul controllo di gestione di cui all'art. 198-bis del Tuel.

In sede di riscontro istruttorio l'Ente ha precisato, per ogni singola richiesta, che:

“Nell'assetto organizzativo del Comune di Concesio non vi sono articolazione organizzative decentrate, i servizi sulla base dei quali è strutturato l'Ente si attengono alle direttive impartite

dall'Amministrazione Comunale con le delibere, con riferimento al Regolamento Comunale sull'Ordinamento Generale dei Servizi e degli Uffici, approvato con delibera di Giunta Comunale n. 194 del 17/12/2014 e come da ultimo modificato con delibera di Giunta Comunale n. 202 del 24/11/2020 e con tutti i regolamenti che disciplinano le attività ed i servizi erogati dall'Ente.

Il Comune di Concesio non elabora report periodici perché non esiste una struttura dedicata, ma gli uffici

rendicontano la propria attività sulla base delle scadenze previste dalla normativa e segnalano all'Amministrazione Comunale la necessità di assumere decisioni diverse nella gestione dei servizi o delle attività.

Con delibera di Consiglio Comunale n. 43 del 29/06/2021 è stato approvato il piano degli indicatori e dei risultati attesi di bilancio, di cui al comma 1, dell'articolo 18-bis, del D. Lgs. n. 118/2011, relativi al rendiconto di bilancio anno 2019.

Il referto del controllo di gestione relativo all'anno 2019 è in fase di elaborazione e verrà trasmesso al più presto a codesta rispettabile Corte attraverso l'applicativo Con.Te.

L'ente ha in corso l'espletamento di procedure per l'acquisto di un applicativo per implementare il controllo di gestione integrato al sistema di gestione della contabilità finanziaria ed economica”.

In riferimento alla trasmissione da parte dell'Ente del referto sul controllo di gestione anno 2019 (artt. 198 e 198-bis Tuel), anch'esso oggetto di verifica, in tale contesto, da parte della Sezione, si prende atto che lo stesso è stato trasmesso in data del 25.02.2021, prot. 7571.

Dall'analisi del referto, dalla correlata documentazione e dal riscontro istruttorio, si evince che l'Ente si è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, e tale forma di controllo si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia.

Come, tra l'altro, più volte precisato nelle linee guida sui controlli interni elaborate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, appare centrale la predisposizione di

un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile ed in grado di fornire informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate, in relazione alle attività svolte e, soprattutto, ai risultati conseguiti.

La Sezione, pur preso atto delle motivazioni dell'Ente, non può non rilevare l'inadeguatezza di tale controllo, stante l'assenza di indicatori, di report periodici tempestivi e aggiornati a supporto delle decisioni, di regolamenti o delibere dell'Ente che prevedono espressamente che, le articolazioni organizzative decentrate, si attengano alle direttive della struttura centrale e, all'uopo, invita l'Ente a superare, tempestivamente, tali criticità.

Controllo strategico

Come precisato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG *“Il controllo strategico (art. 147-ter del Tuel) è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra gli esiti raggiunti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale che, in tal caso, modifica la programmazione strategica. La valutazione di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati ottenuti, si estende all'entità delle risorse a disposizione, ai tempi fissati per la realizzazione e alle procedure attivate in corso d'opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alle performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti “.*

Come puntualizzato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-19 *“La situazione emergenziale implica la necessità di adozione di nuovi piani strategici, da adeguare in relazione alle mutate misure organizzative ed alle nuove urgenze nella gestione dell'ente. Ciò potrebbe indurre a rivedere le priorità e a ricalibrare gli interventi prioritari, anche individuando ulteriori risorse da impiegare.*

In questa logica, considerando anche il contesto di risorse scarse in cui si muovono le amministrazioni territoriali, andrebbero rivisti i documenti programmatici (DEFR per le Regioni e DUP per gli Enti locali) per individuare i mezzi finanziari e gli interventi ritenuti prioritari, anche in rapporto all'amministrazione degli organismi partecipati. Nella

riprogrammazione della gestione, inoltre, si dovrebbero considerare i rischi connessi all'emergenza sanitaria e prevederne gli impatti strategici e operativi sul bilancio, nonché sull'organizzazione degli enti, con particolare riguardo a quelli derivanti dalla scelta di forniture o professionalità difficilmente surrogabili, anche ai fini della predisposizione delle eventuali soluzioni alternative".

Nel caso di specie l'art. 10, comma 1 e 2, del regolamento dei controlli, approvato con deliberazione consiliare n. 7/2013, prevede che:

- 1. Il controllo strategico ha lo scopo di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.*
- 2. Il controllo strategico dovrà essere attivato a decorrere dal 2015 con modalità che saranno successivamente definite".*

Nel referto in esame, l'Ente dichiara espressamente di non aver attivato tale forma di controllo e dal sito dell'amministrazione non si rileva alcuna specifica disciplina in materia di controllo strategico, adottata ai sensi e per gli effetti del sopracitato articolo 10.

In riferimento a tale profilo, il Magistrato istruttore ha chiesto chiarimenti all'Ente, invitandolo ad indicare le motivazioni dell'assenza di qualsiasi forma di controllo strategico, nonché di precisare le forme di monitoraggio intermedio degli obiettivi, tramite appositi report utilizzati, le modalità con cui si è provveduto alla fissazione degli obiettivi (strategici e di mantenimento), e gli strumenti di "programmazione" ed "operativi" (PEG) con cui si è dato via al ciclo della performance dell'Ente.

Sempre in sede istruttoria, al fine dell'attualizzazione di tale forma di controllo, ai sensi, altresì, di quanto previsto dall'art. 148, comma 4, in tema di responsabilità sanzionatoria, il Magistrato istruttore ha chiesto di precisare, se alla data attuale, è stato attivato il controllo strategico e se sono state previste, ai sensi dell'art. 10 del vigente regolamento sui controlli interni, le modalità di svolgimento di tale forma di *audit*.

In merito all'anzidetta grave inadempienza il Comune, in sede di riscontro istruttorio, ha chiarito che:

“Il Comune di Concesio non ha attivato il controllo strategico perché non esiste una struttura dedicata.

Con deliberazione di Giunta Comunale n.125 del 25/07/2018 avente ad oggetto: “Approvazione, ai sensi dell'art. 170 del d.lgs. 267/2000 e s.m.i., del Documento Unico di Programmazione (D.U.P.) parte strategica e parte operativa 2019/2021.” la Giunta Comunale ha approvato il documento e ne ha disposto la trasmissione al Consiglio Comunale. Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 29 del 01/08/2018 è stato presentato al Consiglio Comunale il Documento Unico di Programmazione per il triennio 2019/2021 che ha provveduto alla sua approvazione.

Con delibera di Giunta Comunale n. 63 del 23/04/2019 è stato approvato il piano esecutivo di gestione pluriennale 2019-2021 comprensivo del piano degli obiettivi e del piano della performance.

I documenti sono stati trasmessi ai responsabili di settore per dar corso alla loro attuazione.

Con delibera di Giunta Comunale n. 113 del 25/06/2020 è stata approvata la relazione sulla performance relativa all'anno 2019, dopo aver effettuato la verifica, attraverso la rendicontazione dell'attività svolta dai responsabili di settori, del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati e della performance raggiunta. “.

L'Ente in sede di riscontro giustifica, dunque, l'assenza di tale controllo con la mancanza di una struttura all'uopo preposta.

Tale motivazione si ritiene non adeguata, stante che l'organizzazione dell'ente “Comune” (soggetto a rilevanza costituzionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 della legge fondamentale) non è etero attribuita ad altre istituzioni e/o organismi, ma, giusta previsione dell'art. 88 e ss. del Tuel, spetta all'autonoma determinazione dello stesso Ente locale, che può e deve individuare la soluzione organizzativa più adeguata al caso di specie.

La Sezione, nonostante le argomentazioni fornite dall'Ente, evidenzia come costituisca una grave criticità la mancata attivazione di un controllo normativamente previsto, finalizzato a garantire l'efficienza e l'efficacia della gestione in piena sinergia e coordinamento con gli altri tipi di controllo e, invita il Comune ad attivarsi,

tempestivamente, per istituire, previa apposita regolamentazione, tale forma di controllo.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-19 *“La situazione emergenziale implica la necessità di adozione di nuovi piani strategici, da adeguare in relazione alle mutate misure organizzative ed alle nuove urgenze nella gestione dell'ente”*, attribuendo, tra le diverse forme di controllo, una particolare rilevanza e pregnanza a quello strategico.

Controllo sugli equilibri finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-*quinquies* del Tuel, come precisato dalla Sezione delle autonomie, è inteso a rafforzare il tradizionale controllo esercitato dall'organo di revisione contabile ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. della legge n. 266/2005, attraverso il più ampio coinvolgimento degli organi istituzionali dell'ente nei processi gestionali diretti ad assicurare gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

La logica di questo nuovo tipo di controllo consiste, infatti, nell'individuare i flussi informativi necessari all'ente, affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere i trend gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e di ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari (*vd.* deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC, nn. 15 e 33/2021/VSGC).

Ciò risulta di maggiore attualità in considerazione della situazione emergenziale e in tal senso la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, precisa che *“nel mutato contesto organizzativo, gli enti hanno dovuto contenere gli effetti, diretti ed indiretti, dell'emergenza epidemiologica con ripetuti interventi sul piano della programmazione di bilancio, onde evitare possibili squilibri finanziari conseguenti alla crisi del sistema economico-produttivo ed ai provvedimenti di rinvio delle scadenze dei principali adempimenti contabili”*.

Figura centrale di questo sistema di controllo è il responsabile del servizio finanziario, il quale è chiamato ad esercitare un'attività di indirizzo e di coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione, capaci di effettuare il monitoraggio dei

flussi informativi rilevanti per la salvaguardia degli equilibri e di utilizzarli efficacemente per attivare i necessari interventi correttivi.

Nel caso di specie, l'art. 9 del vigente regolamento dei controlli interni, nel fare rinvio, dal punto di vista metodologico, al regolamento di contabilità prevede che:

1. Il controllo sugli equilibri finanziari di cui all'art. 147-quinquies Tuel e successive modifiche e integrazioni è svolto dagli organi ed uffici ivi indicati ed è disciplinato dal regolamento di contabilità secondo quanto previsto dall'art. 147-quinquies sopra citato e dalle norme dell'ordinamento finanziario degli enti locali.

2. Il mantenimento degli equilibri finanziari è garantito dal Responsabile del settore finanziario, sia in fase di approvazione dei documenti e programmazione, sia durante tutta la gestione. In occasione delle verifiche di cassa ordinarie svolte dall'organo di revisione, il Responsabile del settore finanziario formalizza l'attività di controllo attraverso un verbale ed attesta il permanere degli equilibri “.

Gli articoli da 58 a 64 del regolamento di contabilità, approvato con deliberazione consiliare n. 47/2016, disciplinano tale tipologia di controllo, sotto il coordinamento del responsabile finanziario.

Dall'analisi del referto sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2019, è emerso che non sono state fornite informazioni in merito all'adozione, da parte del responsabile del servizio finanziario, di specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

Dalla risposta al referto si evidenzia, altresì, che sono stati attivamente coinvolti, in tale tipologia di controllo, gli organi politici, i responsabili dei servizi e non il Segretario generale dell'Ente.

Quest'ultimi profili sono stati oggetto di istruttoria da parte del Magistrato, a cui l'Ente ha dato riscontro con note prot. Cdc n. 5346 e 5393 del 22/02/2021, precisando che:

“Il Responsabile del servizio finanziario non ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento che si sono tradotte in un documento, ma ogni anno trasmette una comunicazione ai responsabili di settore con allegati le stampe del peg assegnato per il controllo degli equilibri finanziari.

In data 12/06/2019, protocollo n. 18923, il responsabile del settore finanziario ha trasmesso ai responsabili di settore la richiesta di verifica dei capitoli di entrata e di spesa del bilancio assegnati ai singoli settori con il piano esecutivo di gestione anno 2019 e di presentare una relazione relativa alla verifica degli stanziamenti di bilancio e allo stato di attuazione dei programmi in riferimento al D.U.P. ed alla nota integrativa al bilancio approvati per l'anno 2019 e la trasmissione di una dichiarazione attestante l'inesistenza di variazioni sostanziali nella consistenza dei residui attivi e passivi, rispetto alle determinazioni effettuate all'atto dell'approvazione del rendiconto 2018; l'inesistenza di eventuali debiti fuori bilancio; l'inesistenza di dati, fatti o situazioni tali da far prevedere l'ipotesi di un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui.

Con delibera di Consiglio Comunale n. 54 del 30/07/2019 avente ad oggetto:" VERIFICA DEGLI EQUILIBRI DEL BILANCIO DI PREVISIONE 2019-2021, AI SENSI DELL'ART. 193 DEL D. LGS. 267/2000 E S.M.I. E RICOGNIZIONE SULLO STATO DI ATTUAZIONE DEI PROGRAMMI." l'Ente ha attestato l'inesistenza di situazioni di squilibrio della gestione finanziaria che facciano prevedere un disavanzo, di gestione o di amministrazione, per squilibrio della gestione di competenza, di cassa ovvero della gestione dei residui del bilancio di previsione 2019; l'inesistenza di disavanzo di amministrazione e l'inesistenza di debiti fuori bilancio riconoscibili tali ai sensi dell'art. 194 del D.Lgs. 267/2000 e s.m.i.

Con lo stesso atto è stata effettuata la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi per l'anno 2019.

Il Segretario Generale non effettua direttamente le operazioni di controllo degli equilibri finanziari ma coordina e verifica l'attività svolta dai Responsabili di settore. Il Comune di Concesio non ha elaborato indicatori perché non esiste una struttura dedicata all'elaborazione degli indicatori, alla raccolta ed alla rendicontazione dei risultati “

Da quanto dichiarato nel referto, il controllo sugli equilibri finanziari risulta integrato con il controllo sugli organismi partecipati.

Dal riscontro dell'Ente, al pari di quanto avvenuto in sede di controllo strategico, si motiva l'assenza di indicatori con la mancanza di un'apposita struttura all'uopo

preposta. In merito, la Sezione richiama quanto già precisato, in fase di scrutinio delle criticità del controllo strategico, in tema di autonomia organizzativa dell'Ente de quo.

La Sezione, dunque, prende atto di quanto evidenziato dall'Ente e riscontra che, nel periodo considerato, i controlli attivati non hanno evidenziato squilibri finanziari, sia con riguardo alla gestione di competenza che a quella di cassa, anche agli effetti del rispetto del saldo di finanza pubblica.

Invita, comunque, l'Ente a coinvolgere attivamente, in tale forma di controllo, anche il Segretario generale, quale responsabile della conformità dell'azione amministrativa alle leggi e ai regolamenti e quale coordinatore del controllo successivo di regolarità amministrativa, nonché il responsabile del servizio finanziario a svolgere un'attività di coordinamento di tale forma di controllo, attraverso l'emanazione di atti e/o direttive di indirizzo.

Controllo sugli organismi partecipati

L'art. 147-*quater* del D.lgs. 267/2000 prevede che:

"1. L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica".

Attraverso tale forma di controllo, dunque, la stessa amministrazione imposta un proprio monitoraggio periodico sull'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamento dagli obiettivi assegnati *"anche con riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente"* (art. 147-*quater*, co. 3).

Le amministrazioni controllanti, dal canto loro, devono porre attenzione alle perdite che potrebbero subire gli organismi partecipati, in quanto aventi riflessi sul proprio bilancio.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-19 *“particolare attenzione si dovrebbe prestare agli organismi operanti nei settori maggiormente colpiti (trasporti, attività culturali, etc.) e valutare l'opportunità di interventi adeguativi sui contratti di servizio o l'adozione di misure di sostegno dell'operatività aziendale al riscontro positivo di adeguati parametri di controllo.*

È, al riguardo, da considerare che il monitoraggio del contratto di servizio costituisce un punto essenziale delle verifiche spettanti all'amministrazione affidante sotto un duplice profilo: da un lato assicura la correttezza dei rapporti finanziari/economici tra ente e società affidataria e, dall'altro, garantisce la qualità del servizio erogato, a tutela del cittadino utente”.

Sotto questo profilo, il presidio del contratto di servizio costituisce un punto di collegamento con il successivo Controllo della qualità dei servizi (vd. deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC nn. 15 e 33/2021/VSGC).

Nel caso di specie l'art. 11 del regolamento dei controlli, approvato con deliberazione consiliare n. 7/2013, prevede che:

1. Il controllo sulle società partecipate mira a verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente nonché a garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.

2. Il controllo sulle società partecipate dovrà essere attivato a decorrere dal 2015 con modalità che saranno successivamente definite”.

Il Magistrato istruttore ha ritenuto di approfondire alcune criticità sulle modalità di espletamento di tale controllo nell'Ente e sulla presenza o meno di un sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

In particolare, si è chiesto di precisare le motivazioni dell'assenza di informazioni in merito ai punti 6.9 (*monitoraggio personale*), 6.13 (*deroga amministratore unico*) e 6.16 (*assenza di indicatori elaborati nell'anno*) del referto, nonché di precisare se sono state previste, alla data attuale, ai sensi dell'art. 11 del vigente regolamento sui controlli interni, le modalità di svolgimento di tale forma di controllo.

In sede di riscontro istruttorio l'Ente ha precisato che con delibera di Consiglio comunale n. 54 del 13/12/2016 sono stati impartite direttive alle società partecipate per gli anni 2017-2019. Con le delibere di Consiglio comunale n. 82 del 17/12/2019 e n. 83 del 17/12/2019 sono stati approvati gli atti di indirizzo rivolti alle società partecipate per gli anni 2020-2022 che prevedono:

1. *obiettivi sul complesso dei costi di funzionamento e sulla prevenzione di crisi aziendali;*
2. *indirizzi in materia di prevenzione della corruzione;*
3. *indirizzi in materia di trasparenza;*
4. *indirizzi in materia di personale.*

In sede di riscontro istruttorio, il Comune precisa, inoltre, che, nell'esercizio 2019, le partecipazioni detenute sono le seguenti:

www.comune.concesio.brescia.it

Denominazione sociale	Capitale sociale	%	Oggetto sociale
<i>Azienda Servizi Farmaceutici srl</i>	33.333,33	33,33	<i>Gestione farmacia comunale</i>
<i>Azienda Servizi Valtrompia spa</i>	1.124,00	0,01	<i>Gestione servizio idrico integrato</i>
<i>Civitas s.r.l</i>	1.410,00	4,67	<i>Gestione sovracomunale dei servizi sociali</i>

Nulla, in sede di riscontro istruttorio, è stato precisato in merito all'avvenuta previsione, alla data attuale, ai sensi dell'art. 11 del vigente regolamento sui controlli interni, delle modalità di svolgimento di tale forma di *audit*.

In merito, la Sezione evidenzia come non sia funzionale a tale tipologia di controllo, l'assenza di un'apposita e strutturale regolamentazione della materia, con la fisiologica conseguenza, che la disciplina risulta lasciata all'accortezza ed alla diligenza, di volta in volta, manifestata dall'amministratore pro tempore.

Da quanto dichiarato nel referto sul funzionamento dei controlli interni, emerge, inoltre, che l'Ente non si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati e che, nel corso del 2019, è stato approvato un budget delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'Ente.

Si evince, altresì, che è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. j), del D.lgs. n. 118/2011.

Ancora, sempre secondo quanto dichiarato nel referto, è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 del Tusp.

Sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali e, come sopra precisato, non sono stati elaborati indicatori.

La Sezione, preso atto delle informazioni fornite nel referto esaminato, rimarca l'importanza di tale tipologia di controlli ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio e, pertanto, nell'evidenziare che l'art. 147-*quater* del Tuel richiedeva l'adozione di adeguate metodologie di controllo sulle partecipate, già a decorrere dal 2015, così come, tra l'altro, previsto dal regolamento dei controlli interni del Comune di Concesio, ne constata la mancata attuazione in conformità con i criteri stabiliti dalla legge e dal regolamento.

La Sezione, invita, altresì, l'Ente a superare, tempestivamente, le criticità sopra evidenziate e a fissare appositi indirizzi strategici ed operativi, nonché ad elaborare, in riferimento agli enti partecipati, idonei indici di rilevazione di una sana gestione, che permettano di adeguare l'attività gestionale agli scostamenti rilevati rispetto agli obiettivi fissati in sede strategica ed operativa

Controllo sulla qualità dei servizi

Il controllo di qualità, come precisato dalla Sezione delle autonomie, misura l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti. In esso si procede alla

rilevazione della c.d. *customer satisfaction*, in cui il compito dell'amministrazione è dare risposte adeguate alle esigenze dei fruitori dei servizi.

Le disposizioni che esprimono il principio, già presenti nell'ordinamento (D.lgs. n. 286/1999, al Capo III "Qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi", art. 11, oltre ad alcune direttive ministeriali e della Presidenza del Consiglio), sono riprese dall'art. 147, co. 2, lett. e), del Tuel, che completa il controllo di qualità, all'interno di un sistema organico. La citata disposizione intende indirizzare, dunque, l'organo preposto, eventualmente anche esterno all'ente, verso verifiche di gradimento che non siano, come in passato, episodiche e saltuarie, ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo rinnovato, adatto a un modello di controllo che si atteggia come una novità (*vd. deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC nn. 15 e 33/2021/VSGC*).

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, *"durante l'emergenza da COVID-19, particolare attenzione dovrebbe essere riservata a tale forma di controllo che, anche nella fase precedente all'emergenza pandemica, non sembra aver trovato ottimale attivazione (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, avente ad oggetto "I controlli interni degli Enti locali, esercizio 2017, p. 36 e ss"), sebbene si tratti di una ineludibile valutazione che consente un raffronto tra i risultati validati dagli altri controlli con i risultati conseguiti, alla luce dell'effettiva soddisfazione del cittadino utente"*.

Nel caso di specie, nel regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 7 del 2013, non si rileva alcuna disciplina in merito a tale tipologia di controllo, in seguito alla modifica dell'art. 147 del Tuel, ad opera del d.l. n. 174/2012 (convertito in legge n. 213/2012).

Esclusivamente l'art. 12, comma 1 e 2, del regolamento dei controlli, approvato con deliberazione consiliare n. 7/2013, prevede che:

"1. Il controllo sulla qualità dei servizi erogati, di cui all'art. 11, è esteso anche ai servizi erogati direttamente dal Comune.

2. Il controllo di cui al comma precedente dovrà essere attivato a decorrere dal 2015 con modalità che saranno successivamente definite".

Nel referto in esame, l'Ente dichiara espressamente di non aver attivato tale forma di controllo e dal sito dell'Amministrazione, non si rileva alcuna specifica disciplina in materia di controllo sulla qualità dei servizi, ai sensi e per gli effetti del sopracitato articolo 12.

In riferimento a tale profilo, il Magistrato istruttore ha chiesto chiarimenti all'Ente, invitandolo ad indicare le motivazioni dell'assenza della predetta forma strategica di controllo.

Sempre in sede istruttoria, al fine dell'attualizzazione di tale forma di controllo, ai sensi, altresì, di quanto previsto dall'art. 148, comma 4, in tema di responsabilità sanzionatoria, il Magistrato istruttore ha chiesto di precisare, se alla data attuale, sono state previste le modalità di svolgimento della suddetta forma di controllo.

Il Comune, in sede di riscontro istruttorio, ha chiarito che:

“Da fine anno 2020 l'ente effettua controlli sulla ditta che gestisce la ristorazione scolastica attraverso degli audit, con una società terza, dei quali viene rilasciato un report finale.

Da settembre 2020 è presente in Comune un totem smile di customer satisfaction che rileva la soddisfazione sulla qualità dei servizi erogati e permette di rilasciare anche un feedback. Sono previsti report settimanali e mensili.

Per ciò che riguarda il servizio svolto dalla Biblioteca comunale sono impiegati i seguenti sistemi di rilevazione della soddisfazione degli utenti:

1) Promozione e controllo periodico delle recensioni tramite piattaforma Google Places. Le recensioni al momento ammontano a 49, è la media di soddisfazione è di 4,9 / 5;

2) Dall'entrata in vigore dell'accesso in Biblioteca su prenotazione, in ottemperanza ai vari DPCM in vigore per l'emergenza sanitaria, è stato attivato un sistema di customer satisfaction, inviato al termine dell'esperienza in Biblioteca. Viene inviata tramite software di prenotazione (timify.com) una e-mail che invita l'utente a compilare un sondaggio di soddisfazione, con un sistema di punteggio che investe i campi legati all'ambiente Biblioteca, al personale, agli orari, ai servizi ed esiste un campo libero per le osservazioni. La media di soddisfazione raggiunta è di 9,62 / 10.

Nel tempo sono state fatte diverse indagini ad hoc di customer satisfaction. L'ultima indagine è stata effettuata insieme al Sistema Bibliotecario di Valle Trompia nel 2016, al quale il Comune è associato, ed il risultato è stato condiviso nel 2017".

L'Ente, in sede di riscontro istruttorio, evidenzia che sono state avviate alcune indagini di "customer satisfaction" che, chiaramente, sono parte, ma non esauriscono l'ambito del controllo di qualità dei servizi, di cui dall'art. 147, co. 2, lett. e), del Tuel.

La Sezione, preso atto delle informazioni fornite nel referto esaminato, rimarca l'importanza di tale tipologia di controlli ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio e, pertanto, nell'evidenziare che l'art. 147 del Tuel richiedeva l'adozione di adeguate metodologie di controllo sulle qualità dei servizi, già a decorrere dal 2015, così come, tra l'altro, previsto dal regolamento dei controlli interni del Comune di Concesio, ne constata la mancata attuazione in conformità con i criteri stabiliti dalla legge e dal regolamento e invita l'Ente a superare le criticità sopra evidenziate.

Preme, tra altro, precisare, come ribadito dalla Sezione delle autonomie, che tale tipologia di controllo 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 (cd. "cruscotto direzionale"), del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'ente (*vd.* deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC nn. 15 e 33/2021/VSGC).

RITENUTO

che l'esame del referto annuale ed i chiarimenti forniti dall'Amministrazione evidenziano un sistema dei controlli interni in più aspetti lacunoso e non adeguato, come si evince da quanto riportato in parte motiva. E ciò, particolarmente, per il "Controllo strategico", il "Controllo sugli organismi partecipati" ed il "Controllo sulla qualità dei servizi", che non risultano affatto istituiti ed espletati, con notevoli ricadute sull'efficiente ed efficace gestione dell'Ente, nonché sul possibile pregiudizio che ciò può determinare sugli equilibri di bilancio, stante l'assenza di meccanismi

interni di preventiva valutazione, comparazione e autocorrezione dell'attività gestionale complessivamente intesa;

PQM

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, a conclusione degli accertamenti istruttori sulla relazione annuale del Comune di Concesio sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'esercizio 2019, ai sensi dell'art. 148 del Tuel, e sul referto del controllo di gestione anno 2019 (artt. 198 e 198-bis Tuel), con riserva di verifica dei successivi referti, anche ai fini di quanto previsto dall'art. 148 del Tuel in tema di responsabilità sanzionatoria

ACCERTA

l'inadeguatezza del sistema dei controlli interni del Comune di Concesio;

INVITA

l'Ente, richiamando l'attenzione del Segretario generale, ad intraprendere, **per l'anno in corso**, tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e delle debolezze di sistema riscontrate ed evidenziate per ciascuna tipologia di controllo ed in particolare:

- ad implementare, considerevolmente, nell'ambito del **controllo successivo di regolarità amministrativa contabile**, gli atti oggetto di controllo, provvedendo, altresì, all'adeguata e rappresentativa stratificazione del campione, nonché ad attivare, nell'anno in corso, al fine di poter rendere pienamente operativa e realmente incisiva tale strategica forma di *audit*, dei controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi.

Ciò al fine permettere, pienamente, a tale tipologia di controllo, di assurgere ad una funzione di guida e orientamento della struttura al rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento della PA, finalità che il legislatore con tale forma di controllo vuole opportunamente stimolare e perseguire;

- in riferimento al **controllo di gestione**, a colmare le carenze inerenti: a) l'assenza di indicatori; b) di report periodici tempestivi e aggiornati a supporto delle decisioni; c) di regolamenti o delibere dell'Ente che prevedono espressamente che le articolazioni organizzative decentrate, si attengano alle direttive della struttura centrale; d) la manca za di disciplina regolamentare e di una adeguata struttura organizzativa;
- di attivare, tempestivamente, il **controllo strategico** (147-ter TUEL), dotando l'Ente di un'apposita disciplina regolamentare, così come, tra altro previsto, dagli articoli 10 del vigente regolamento sui controlli, istituendo un'apposita struttura all'uopo preposta, rappresentando che l'organizzazione dell'ente "Comune" (*soggetto a rilevanza Costituzionale, ai sensi e per gli effetti dell'art. 5 della legge fondamentale*) non è etero attribuita ad altre istituzioni e/o organismi, ma, giusta previsione dell'art. 88 e ss. del TUEL, spetta all'autonoma determinazione dello stesso Ente locale, che può e deve individuare la soluzione più adeguata al caso di specie;
- a istituire, in tema di **controllo sugli equilibri finanziari**, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, costituzionalmente garantita (art. 5 Cost.), un'apposita struttura all'uopo preposta, provvedendo a coinvolgere, attivamente, anche il Segretario generale, quale responsabile della conformità dell'azione amministrativa alle leggi e ai regolamenti e quale coordinatore del controllo successivo di regolarità amministrativa, nonché si invita il responsabile del servizio finanziario a svolgere un'attività di coordinamento di tale forma di controllo, attraverso l'emanazione di atti e/o direttive di indirizzo, allo scopo della salvaguardia di una costante contezza del perseguimento del saldo di finanza pubblica;
- a fissare, in materia di **controllo sulle partecipate**, ai sensi dell'art.147-*quater* del Tuel, appositi indirizzi strategici ed operativi, dotandosi di un'apposita struttura; di adottare specifiche e predeterminate metodologie di controllo sulle partecipate, così come, tra l'altro, previsto dall'art. 11 del regolamento dei controlli interni del Comune di Concesio; nonché ad elaborare idonei indici di rilevazione di una sana gestione, che permettano di adeguare l'attività gestionale agli scostamenti rilevati rispetto agli obiettivi fissati in sede strategica ed operativa, sulla base di appositi e idonei report;

- ad attivare, tempestivamente, il **controllo sulla qualità dei servizi** (147-ter TUEL), dotando l'Ente di un'apposita disciplina regolamentare, così come, tra altro previsto, dall'articolo 12 del vigente regolamento sui controlli, evidenziando come costituisca una **grave criticità** la mancata attivazione di un controllo normativamente previsto, finalizzato a garantire l'efficienza e l'efficacia della gestione in piena sinergia e coordinamento con gli altri tipi di controllo;

DISPONE

- che il Segretario generale dell'Ente comunichi a questa Sezione tutte le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate;
- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, (sezione "Amministrazione Trasparente") ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa **alla Procura Regionale presso la Sezione giurisdizionale della Corte dei conti per la Lombardia**, ai sensi e agli effetti di cui al comma 4 dell'art. 148 del Tuel, nonché degli art. 52, comma 4, 133, c.1 c.g.c., nonché, a mezzo sistema Con.Te, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al Segretario generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti e all'Organismo di valutazione del Comune Concesio, per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale;
- che l'inoltro della presente deliberazione alla **Procura Regionale** andrà completato con i seguenti atti:

- a) Questionario della Sezione delle autonomie, compilato dall'Ente;
- b) Nota istruttoria della Sezione di controllo prot. Cdc n. 3177 e n. 3179 del 09/02/2021;
- c) Risposta istruttoria dell'Ente prot. Cdc n. 5346 e 5393 del 22/02/2021 e n. 7571 del 25/02/2021.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 08.04. 2021.

Il Relatore

(dott. Giuseppe Vella)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)



Contrassegno Elettronico

TIPO QR Code

IMPRONTA (SHA-256): dd224390b595e1464d2a4482a23cc32318acf8c844471ae83892086bca796ec7

Firme digitali presenti nel documento originale

MARIA RIOLO
GIUSEPPE VELLA
SUSANNA PAOLA DE BERNARDIS
Cdc - Registro Informatico

Dati contenuti all'interno del Contrassegno Elettronico

N. Protocollo: 0013099/2021

Data Protocollo: 13/04/2021

Mittenti: CORTE DEI CONTI

Oggetto: TRASMISSIONE DELIBERAZIONE N. 52/2021/VSGC DEL 12/04/2021



Ai sensi degli articoli 23-bis e 23-ter del d.lgs.vo n. 82/2005 e s.m.i., si attesta che il presente documento, estratto in automatico dal sistema gestione documentale del COMUNE DI CONCESIO, è conforme al documento elettronico originale, predisposto e conservato in conformità alle regole tecniche di cui all'articolo 71.

Credenziali di Accesso per la Verifica del Contrassegno Elettronico



URL: http://www.timbro-digitale.it/GetDocument/GDOCController?qrc=8a66985e10d74a10_p7m&auth=1

ID: 8a66985e10d74a10