

Deliberazione n. 3/2022/VSGC



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere, <i>relatore</i>
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario
Lucia Minervini	Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sulla verifica del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Ostuni (BR) relativamente all'anno 2019.

udito il relatore dott. Carlo Picuno nella camera di consiglio del 12.01.2022, convocata con ordinanza n. 1/2021, svolta in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 341 del 31.12.2021.

Premesso e considerato in

FATTO E DIRITTO

L'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (TUEL), come novellato dall'art. 3, co. 1, sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 - convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre

2012 n. 213 - e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, nell'ambito delle misure volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, prevede al primo comma che *“ Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.”*

Con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 19/2020/SEZAUT/INPR, allo scopo di fornire univoche indicazioni alle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti nell'espletamento della funzione di referto in parola, sono state approvate le linee di orientamento per i suddetti referti annuali relativamente all'esercizio 2019. Più in particolare con la richiamata delibera la Sezione delle Autonomie ha avuto modo di ribadire che *“Il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce il miglior presidio per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, oltre che per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali. Un efficace sistema dei controlli interni rappresenta lo strumento per rispondere alle esigenze conoscitive del management e soddisfare i bisogni della collettività.*

Le Linee guida e lo schema di relazione-questionario sul funzionamento del sistema dei controlli interni nell'esercizio 2019 intende offrire ai Sindaci delle Città metropolitane e dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, nonché ai Presidenti delle Province, uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente per la raccolta di dati omogenei e comparabili, basati su criteri univoci idonei a fornire una visione d'insieme su cui fondare valutazioni di adeguatezza, affidabilità ed efficacia circa il sistema dei controlli realizzato negli anni dagli Enti.

Le ripercussioni prodotte dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 sembrano essere destinate a incidere in modo significativo sul quadro di detti controlli, in considerazione anche dell'esigenza di

adattare la struttura organizzativa e le prestazioni lavorative al nuovo scenario e al fine di garantire la tutela della salute del personale dipendente.

In quest'ottica la Sezione delle autonomie ha inteso offrire un ulteriore supporto operativo attraverso criteri volti a dotare i controlli di più adeguati mezzi (organizzativi, informatici e metodologici) per contrastare efficacemente le emergenze attuali e future.

In particolare con la deliberazione nr. 18/SEZAUT/2020/INPR, recante "Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza COVID-19", la Corte dei conti ha voluto evidenziare alcuni alert su aree o aspetti significativi della gestione i cui esiti potrebbero rischiare di compromettere, in assenza di opportune iterazioni tra i controlli, il perseguimento degli equilibri di bilancio, con pesanti ricadute sul sistema economico e finanziario dell'Ente.

Il tempestivo aggiornamento del modello organizzativo richiede più frequenti interlocuzioni tra gli organi di controllo interno e l'Amministrazione, al fine sia di mitigare i rischi di contagio tra i lavoratori sia di fornire una più chiara visione delle reali possibilità di interventi di spesa o di rinvio/riduzione di entrate tributarie e tariffarie conseguenti alle forti sollecitazioni provenienti dal territorio.

Le Linee guida 2019 delineano dunque, in tale prospettiva, l'osservazione dei diversi controlli come un unico sistema di misurazione integrato, in grado di raccordare tra loro l'insieme dei differenti indicatori di cui ciascun controllo è dotato. A tal fine è necessario che i loro contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondere i processi decisionali dell'Ente.

Lo strumento ha inoltre lo scopo di incoraggiare le Amministrazioni ad individuare le criticità del sistema, valutarne il complessivo rischio di controllo e proporre adeguate soluzioni correttive.

Lo schema di relazione-questionario per l'esercizio 2019 conserva inalterate le caratteristiche di forma e contenuto delle Linee guida approvate gli scorsi anni. Esso, quindi, non necessita di particolari adattamenti dato che il contesto dei controlli effettuati nel 2019 non poteva essere stato ancora inciso dagli effetti prodotti dalla pandemia da COVID-19."

Il nuovo schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, continua, dunque, ad essere organizzato in otto sezioni, dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuna tipologia di controllo. La prima sezione in particolare, relativa al sistema dei controlli interni, mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo; le successive sezioni sono volte a identificare e verificare gli

orientamenti adottati, le eventuali problematiche nonché il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari in ordine alle diverse tipologie di controllo:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile
- controllo di gestione
- controllo strategico
- controllo sugli equilibri finanziari
- controllo sugli organismi partecipati
- controllo sulla qualità dei servizi.

La sezione nr. 8 del referto-questionario prevede infine la possibilità per l'ente di meglio chiarire le informazioni rese nonché di inserire informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti.

Il questionario si pone i seguenti obiettivi:

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

La redazione del referto-questionario dei controlli interni, nelle modalità e secondo i criteri definiti dalla normativa, sottintendono l'obiettivo del legislatore di far sì che questo costituisca un importante strumento ricognitivo di supporto per le scelte programmatiche dell'ente locale, rendendo inoltre possibile l'attuazione di misure correttive qualora necessarie.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti con la del. n. 14/SEZAUT/2018/INPR ha evidenziato che *“La puntuale compilazione dello schema di relazione consente una conoscenza più approfondita degli eterogenei modelli attuativi e dei livelli di funzionamento dei sistemi di controllo interni nel contesto organizzativo e gestionale dei singoli enti. (...) Da quando i controlli interni sono stati concretamente attivati dagli enti ed hanno iniziato ad inserirsi nei processi decisionali e gestionali delle strutture amministrative, si è prodotto un progressivo miglioramento dei processi di analisi interna che ha rapidamente implementato una più stretta collaborazione e proficua sinergia fra le diverse metodologie di controllo. (...) Il diverso approccio alla valutazione del sistema integrato dei controlli interni intende scongiurare il rischio di una valutazione delle singole tipologie di controllo come funzioni a sé, avulse dal contesto di riferimento, per tradursi in indicazioni di sistema, che consentano una considerazione globale ed un rapporto sinergico tra i diversi tipi di controllo.”*

In termini più generali la del. n. 22/2019/SEZAUT/INPR ha inoltre precisato che *“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." Ed inoltre "La puntuale compilazione dello schema di relazione consente, inoltre, una conoscenza analitica degli eterogenei modelli attuativi espressi dalle realtà territoriali, non sempre funzionali al miglioramento del contesto organizzativo e gestionale del singolo Ente, ma, quantomeno, caratterizzati dalla presenza diffusa (anche se non priva di criticità) dei controlli di regolarità, di gestione e sugli equilibri finanziari.

La circolarità di queste informazioni, oltre ad assicurare il raccordo tra controlli interni e controlli esterni della Corte dei conti, risponde all'esigenza di promuovere negli Enti il confronto con l'esperienza di altre Amministrazioni attraverso il raffronto fra contesti operativi omogenei e fra modalità organizzative e di funzionamento differenti per tipologie di contabilità, strumenti informatici, natura degli indicatori, allocazione degli uffici, composizione del personale, servizi monitorati, report ed esiti conseguiti.

Il progressivo miglioramento dei processi di analisi interna ha implementato, altresì, una sinergica collaborazione fra le diverse metodologie di controllo che, in taluni contesti, è riuscita a tradursi in indicazioni di sistema, con relativo affinamento dei metodi e dei contenuti delle tipologie di controllo coinvolte nel processo integrativo".

Nello specifico si può affermare che le finalità precipue del controllo introdotto dall'art. 148 del TUEL sono già state declinate, inoltre, dalla Sezione delle autonomie nelle linee guida approvate nel 2014 con delibera n. 28/SEZAUT/2014/INPR e sono riassumibili nei seguenti punti:

- verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;

- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente;
- monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati".

Deve, infine, rammentarsi che, ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi del citato art. 148 ed in particolare del comma 4, nel caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare a carico degli amministratori responsabili apposita sanzione pecuniaria.

Premesso quanto sopra, questa Sezione regionale di controllo si pronuncia, con la presente deliberazione, sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Ostuni (BR)**, relativamente all'esercizio 2019. L'analisi del referto annuale del Sindaco del Comune di Ostuni ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria.

La risposta ai chiarimenti richiesti dal Magistrato è pervenuta in data prot. 7345 del 26.11.2021.

Dall'esame complessivo del referto annuale, degli elementi di risposta forniti in sede istruttoria, del regolamento del Comune sui controlli interni e di altri atti regolamentari interni, è emerso che l'Ente (con popolazione pari a 31.860 abitanti) ha previsto ed attuato, per l'esercizio 2019, un sistema di controlli interni che non necessita di variazioni ed integrazioni.

Il collegio ritiene necessario formulare le seguenti osservazioni:

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

L'analisi dei controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti dall'art. 147-bis del TUEL assicura una forma di autotutela dell'amministrazione e di auditing interno, nell'applicazione dei principi cardine dell'attività amministrativa, ovvero, rispetto della legge, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa. L'art. 6 del regolamento sui

controlli interni disciplina il controllo preventivo di regolarità finalizzato a verificare preventivamente la regolarità, la legittimità e la correttezza dell'azione amministrativa. Questa tipologia di controllo si esplica su ogni proposta di deliberazione da sottoporre al consiglio ed alla giunta che non sia mero atto di indirizzo, mediante parere di regolarità tecnica formulata dal responsabile del servizio interessato, e dal parere di regolarità contabile, formulato dal responsabile dell'area economico finanziaria. Ogni determinazione dirigenziale che comporti impegno di spesa è trasmesso al Dirigente responsabile del servizio finanziario ai fini del controllo di regolarità contabile che si sostanzia nel visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria, riportato nella determinazione quale parte integrante e sostanziale della stessa. Tale parere costituisce condizione per l'esecutività del provvedimento. Il parere in ordine alla regolarità tecnica è espresso dal Dirigente della struttura organizzativa apicale cui appartiene il servizio interessato ovvero, su delega del predetto Dirigente, dal Responsabile del servizio o dal Responsabile del procedimento.

L'art.7 del regolamento, disciplina il controllo successivo di regolarità amministrativa. Questa tipologia di controllo ha come finalità il monitoraggio della regolarità e correttezza delle procedure e degli atti adottati nonché la legittimità dei provvedimenti.

Compete al Segretario Generale dirigere, in piena autonomia, il controllo successivo di regolarità amministrativa stabilendo con apposito provvedimento in relazione alle determinazioni comportanti impegno di spesa, ai contratti diversi da quelli rogati dallo stesso nella forma pubblica-amministrativa ed agli altri provvedimenti ed atti amministrativi da verificare: le loro tipologie, da individuare anche con riferimento alla natura o al valore o alla rilevanza rispetto alla gestione finanziaria dell'Ente o alla struttura o ad altro elemento; il periodo temporale entro cui sono stati adottati; la loro quantità percentuale in rapporto al totale di ciascuna tipologia; il metodo di campionamento per la loro scelta casuale. Nell'arco dello stesso anno sono sottoposti al controllo successivo diverse tipologie di provvedimenti e/o atti ed i criteri di scelta devono essere tali da evitare la ripetitività. Per ogni determinazione, contratto, provvedimento e atto verificato è redatta una apposita scheda riepilogativa del controllo effettuato. Al termine della verifica di ciascuna tipologia di atti è redatto un apposito report. I predetti reports, con periodicità

trimestrale sono trasmessi a cura del Segretario Generale: ai Dirigenti/Responsabili dei servizi interessati unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità da utilizzare quali documenti per la valutazione dei rispettivi dipendenti, all'Organo di revisione dei conti all' Organo indipendente di valutazione della performance dei dirigenti dei servizi quali elementi utili per la loro valutazione ed al Presidente del Consiglio comunale nonché al Sindaco.

Preliminarmente occorre precisare che il Comune di Ostuni ha introdotto un nuovo sistema informativo completo di supporto alle attività di controllo degli atti amministrativi in fase successiva, denominato "DA-TE + controlli", utilizzato per l'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa che consente, attraverso il collegamento ad un portale e l'accesso con apposite credenziali, alla redazione informatizzata delle schede di controllo dei singoli provvedimenti. Si tratta di uno strumento operativo che consente una selezione, analisi, archiviazione e illustrazione dei risultati ottenuti, a seguito dei controlli effettuati. Le principali funzioni applicative sono: la Campionatura casuale degli atti, la Valutazione dei singoli atti, i Criteri di controllo e valutazione. Il soggetto controllore sceglie tra quattro risultati possibili per singolo item di controllo (Conforme, Non conforme, Opportunità di miglioramento, Non Applicabile). E' anche prevista la possibilità di sospensione dell'atto, in presenza di gravi non conformità, e successiva valutazione a seguito della rimozione degli elementi non conformi; l'applicativo consente, inoltre, la elaborazione di un indice complessivo secondo il rispetto dei criteri di valutazione impostati; ed infine, un Report conclusivo per ogni singolo atto. Il coinvolgimento degli organi - sindaco, assessori, presidente del consiglio, dirigenti, nucleo di valutazione, revisori dei conti - ai sensi dell'art. 5 del Regolamento sul sistema dei controlli interni, avviene trimestralmente. Successivamente ad ogni dirigente vengono trasmesse le schede di controllo all'interno delle quali sono state rilevate e indicate eventuali criticità nonché suggerite le modifiche da apportare al provvedimento/atto controllato, con l'invito a conformarsi per un miglioramento dell'azione amministrativa dell'Ente.

Gli atti sottoposti a controllo, decisi in sede di incontro trimestrale, risultano dal relativo verbale, la cui tipologia viene stabilita dal segretario comunale nell'atto di organizzazione. In sede istruttoria è emerso che nel corso dell'esercizio sono stati sottoposti al controllo

successivo di regolarità amministrativa i seguenti atti: nel I° trimestre le determinazioni di impegno di spesa, le determinazioni a contrarre afferenti l'affidamento di lavori, forniture e servizi (campione pari al 100% delle n. 130 determinazioni di impegno di spesa e pari al 100% delle n. 7 determinazioni a contrarre adottata nel periodo); nel II° trimestre le ordinanze ordinarie adottate dai dirigenti e le ordinanze sindacali contingibili e urgenti, campione pari al 100% delle n. 31 ordinanze contingibili e urgenti e pari al 40% delle n. 185 ordinanze ordinarie dirigenziali del periodo); nel III° trimestre i provvedimenti di aggiudicazione definitiva di affidamento e determinazioni a contrarre dei lavori, servizi e forniture e i relativi contratti adottati nel periodo (campione pari al 100% delle n. 32 determinazioni di affidamento e al 100% delle n. 33 determinazioni a contrarre e di n. 18 contratti stipulati); nel IV° trimestre i provvedimenti di rilascio o presentazione dei titoli abilitativi edilizi, in particolare i permessi di costruire (campione pari al 30% dei n. 233 provvedimenti edilizi adottati). Sono stati consegnati i report dei controlli svolti. L'estrazione casuale viene effettuata mediante un applicativo informatico.

L'ente ha chiarito che il controllo successivo effettuato nell'esercizio 2019 ha interessato tutti i settori dell'Ente, per cui, si intende che il controllo di gestione, erroneamente rispetto a quanto indicato nell'item 2.4 del referto, ha concorso ad individuare i settori dell'ente da sottoporre a controllo successivo. Inoltre, dal controllo preventivo non sono emerse criticità, e per tale ragione l'estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo è stata effettuata in generale e indistintamente per tutti i settori. In merito al controllo svolto ai fini dell'anticorruzione, in occasione del monitoraggio semestrale, trasmesso da ciascun dirigente al segretario comunale, nel caso in cui vengano rilevate eventuali irregolarità riferite a provvedimenti conclusivi di procedimenti amministrativi, ed in special modo in quelle aree individuate a maggior rischio di corruzione, l'ente richiede ai dirigenti ulteriori chiarimenti, aggiuntivi rispetto al controllo interno. L'anno sottoposto a controllo non ha evidenziato, a seguito del controllo successivo svolto, particolari situazioni critiche.

Alla luce di quanto di quanto sin qui evidenziato, la Sezione, prende atto dell'applicazione del controllo di regolarità amministrativa, e ritiene che l'ente abbia adottato una metodologia interna valida ed efficace.

2. Controllo di Gestione

Il Controllo di Gestione è svolto con riferimento ai singoli servizi e centri di costo, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio, i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per eventuali servizi a carattere produttivo, i relativi ricavi. Va inteso come un'attività di guida dell'intera procedura amministrativa e gestionale e non come un'attività ispettiva di verifica.

L'art. 8 del regolamento sui controlli interni stabilisce che l'attività di controllo di gestione è un processo attraverso il quale l'Amministrazione si assicura che le risorse vengano acquisite ed impiegate con efficienza ed efficacia nel perseguimento degli obiettivi dell'organizzazione.

Il controllo di gestione è svolto sull'attività amministrativa dell'apparato comunale, analizzando ed evidenziando il rapporto tra costi e rendimenti, ed evidenzia le cause del mancato raggiungimento dei risultati, con segnalazione delle irregolarità eventualmente riscontrate e le proposte dei possibili rimedi. L'applicazione del controllo di gestione trova riscontro nelle seguenti fasi operative: a) definizione degli obiettivi gestionali (PEG); b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi, nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c) valutazione dei fatti predetti in rapporto al piano degli obiettivi, al fine di verificare il loro stato di attuazione, al rapporto costi/rendimenti ed al fine di misurare l'efficienza, l'efficacia ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

Esso si basa, essenzialmente, sul sistema di indicatori, del piano degli obiettivi e di reportistica del PEG.

L'art. 9 del regolamento, stabilisce che il controllo di gestione è svolto con periodicità semestrale, secondo le modalità in esso indicate e redigendo il referto. L'art. 13 stabilisce che i Dirigenti o Responsabili delle strutture organizzative apicali e delle istituzioni dell'Ente, entro i quindici giorni successivi a ciascun semestre solare riferiscono all'Ufficio di Controllo di Gestione sui risultati dell'attività mediante l'inoltro di report gestionali, nei quali sono evidenziati le cause di eventuali scostamenti rispetto a quanto programmato. Il Segretario Generale provvede ad inoltrare al Sindaco ed agli Assessori, all'Organo indipendente di valutazione, all'Organo di revisione dei conti ed agli altri organi previsti da norme legislative e regolamentari il reporting, che è accompagnato da una relazione illustrativa, e fornisce una lettura chiara dei dati riportati. In caso di scostamento rispetto a quanto

programmato, il Segretario Generale concorda con i Dirigenti o Responsabili delle strutture organizzative e delle istituzioni i necessari interventi correttivi, eventualmente da sottoporre all'esame della Giunta per apportare le opportune modifiche al PEG ed al PDO.

Il Comune di Ostuni si è dotato di un gestionale web, "napoleonePA", software che mette a disposizione le esperienze di tutti gli Enti che lo utilizzano. In coerenza con i programmi del Bilancio, sono disponibili nel sistema i seguenti "modelli": set di obiettivi operativi (sezione operativa del DUP) collegati alle missioni e programmi, obiettivi gestionali collegati agli obiettivi operativi del DUP, set di centri di costo standard, indici e indicatori di performance o collegabili al centro di costo. L'ente chiarisce che tutti i modelli presenti nell'applicativo sono utilizzabili come proposta in quanto il sistema consente all'Ente la piena facoltà di farne un uso totale o parziale, oppure di gestire in autonomia le proprie banche dati.

Il controllo di gestione è svolto con periodicità semestrale sull'attività amministrativa dell'Ente, analizzando il rapporto tra costi e risultati con segnalazione degli scostamenti eventualmente riscontrati e delle cause del mancato raggiungimento dei risultati. I report contenenti i dati rilevati e trasmessi semestralmente dagli uffici tengono conto dello stato di avanzamento e di attuazione degli obiettivi. Il comune di Ostuni ha consegnato il report delle rilevazioni dei vari centri di costo. Il report esprime gli indicatori di performance, di efficacia, di efficienza e temporali, i costi del personale, i proventi, i costi diretti e indiretti, i costi totali del centro di costo a previsione e effettivo.

Il piano degli obiettivi è unificato con il PEG, gli obiettivi di PEG sono articolati per centri di responsabilità e, nei casi ritenuti più significativi, anche per centri di costo.

Con riferimento agli indicatori di attività/processo, l'ente ha affermato di effettuare un'implementazione attraverso il protocollo informatico interno; per gli indicatori di "output" l'Ente dispone della produzione di indicatori di output tipici (numero di mandati emessi, Km di strade comunali gestiti e oggetto di manutenzioni, numero di atti approvati, ecc.).

Infine, in occasione della salvaguardia degli equilibri di bilancio per l'esercizio 2019, approvato con la deliberazione C.C. n 14 del 26/07/2019, il Comune ha operato un monitoraggio semestrale sullo stato di attuazione dei programmi e obiettivi assegnati ai settori dell'Ente.

Il collegio prende atto che l'Ente si è dotato di una robusta struttura di controllo di gestione, in grado di prevenire, correggere e migliorare l'intero assetto amministrativo, con particolare riguardo alla economicità, efficienza ed efficacia dell'azione amministrativa.

3. Controllo sugli equilibri finanziari.

Il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-quinquies del TUEL, è finalizzato ad irrobustire il controllo esercitato dall'organo di revisione contabile ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. della legge n. 266/2005, attraverso il coinvolgimento trasversale degli organi istituzionali dell'ente assicurando gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Tale controllo deve essere in grado di arrestare quelle condizioni gestionali in contrasto con le previsioni di bilancio necessarie a mantenere gli equilibri di bilancio .

Di particolare importanza è il ruolo del responsabile del servizio finanziario il quale deve vigilare e coordinare attraverso un'attività di indirizzo nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione il monitoraggio delle informazioni utili alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, intervenendo in anticipo al fine di evitare che si verificano situazioni di squilibrio durante la gestione. L'art. 21 del regolamento, stabilisce che il controllo sugli equilibri finanziari è svolto costantemente sotto la direzione e il coordinamento del Dirigente dei servizi finanziari e mediante la vigilanza dell'Organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del Segretario Generale e dei Dirigenti delle strutture organizzative apicali, secondo le rispettive responsabilità.

In sede istruttoria è stato chiesto all'ente di descrivere non solo le fasi operative, ma anche gli strumenti e gli indicatori utilizzati per il controllo degli equilibri finanziari. Il Comune di Ostuni, ha dichiarato che l'Ufficio ragioneria provvede alla verifica costante delle situazioni di accertamento di entrata, delle entrate correnti, e quelle in conto capitale, che finanziano le spese in conto capitale; con particolare riguardo alle spese correnti ed in conto capitale finanziate dagli oneri di urbanizzazione. Nella nota di risposta istruttoria l'ente ha specificato che, in ciascun settore, ma con una maggiore attenzione verso il servizio tecnico, viene comunicato periodicamente un monitoraggio sull'andamento degli accertamenti dell'entrata e delle riscossioni risultante dal conto corrente postale riconducibile agli oneri di urbanizzazione. Ogni ufficio dell'apparato Comunale è coinvolto nel controllo delle disponibilità presenti sui conti correnti postali, allo scopo di contabilizzare e tenere

tempestivamente aggiornato il dato delle riscossioni. Inoltre viene costantemente monitorata la situazione debitoria dell'ente attraverso la consultazione della Piattaforma dei Crediti Commerciali. Rispetto al collegio dei Revisori, il comune ha evidenziato il suo ruolo fondamentale il quale, in occasione di ogni variazione del bilancio di previsione dell'ente, provvede a verificare i vari equilibri previsti per legge. In merito, poi, al coinvolgimento del consiglio comunale, quest'ultimo viene informato sulla situazione finanziaria dell'ente ogni qualvolta viene proposta una variazione al bilancio di previsione dell'ente. L'Ufficio ragioneria elabora un prospetto degli equilibri sia per la gestione corrente che per la gestione in conto capitale, oltre tutta la documentazione contabile a supporto della variazione di bilancio attestante il rispetto delle quadrature e dei vincoli finanziari dell'ente.

Ulteriori attività di rilievo, poste in essere dal comune, sono le verifiche trimestrali di cassa con le quali viene verificata la situazione di cassa della tesoreria comunale e dei conti correnti postali.

Il comune ha affidato la riscossione all'agenzia delle entrate riscossione, sia le attività di riscossione della TARI ordinaria che i ruoli coattivi; l'ufficio Tributi, invece, si occupa del recupero dell'evasione. In risposta istruttoria, il comune ha fornito a titolo esemplificativo alcuni prospetti sintetici delle attività per il recupero evasione IMU e TARI.

L'ente, a fronte di una precisa richiesta della sezione, ha chiarito che non ha mai fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria, precisando, tra l'altro, che l'ufficio finanziario effettua una verifica fra le disponibilità di cassa, così come risultanti dalla banca tesoreria comunale, e le determine di liquidazione che pervengono dai vari settori, in maniera tale da garantire il pagamento delle fatture nei termini di legge.

Il comune di Ostuni, al fine di disciplinare ulteriormente le specifiche misure di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari, con deliberazione di Consiglio comunale n.42 del 30/11/2015 ha approvato il nuovo Regolamento di contabilità, all'interno del quale sono disciplinate le modalità per garantire il rispetto degli equilibri finanziari dell'ente. A tal proposito, ed ulteriormente rispetto a tutte le altre attività di controllo e monitoraggio, l'ufficio finanziario sistematicamente invia una mail agli altri uffici per la continua sorveglianza del rispetto degli adempimenti disciplinati dal regolamento di contabilità e per il rispetto delle scadenze previste per legge.

La Sezione prende atto di quanto evidenziato dall'Ente e riscontra che, limitatamente al periodo considerato, i controlli attivati hanno non hanno evidenziato particolari criticità in termini di possibili squilibri finanziari.

4. Controllo strategico

L'ente locale per verificare lo stato di attuazione dei programmi definisce metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici. Il controllo strategico è l'attività tesa a verificare l'attuazione dei programmi contenuti nel Documento Unico di Programmazione (DUP) e dettagliati nel PEG/Piano della Performance.

Dalla nota di risposta dell'ente civico, non si evincono particolari criticità.

Nel corso del 2019 l'Ente è stato oggetto di sospensione (decreto prefettizio n. 7506 del 07/02/2019) e successivo scioglimento del Consiglio comunale (DPR in data 19/02/2019), con nomina di un Commissario straordinario per la provvisoria gestione degli organi di governo del Comune fino all'insediamento del Sindaco e del Consiglio comunale avvenuto a seguito delle elezioni amministrative del 26 maggio e 9 giugno 2019.

Il Comune, nella nota di risposta ha inquadrato il controllo strategico sottolineando che si esplica attraverso l'analisi della congruenza dello stato di attuazione dei programmi rispetto agli indirizzi previsti nei documenti di pianificazione strategica dell'ente. L'analisi è diretta a verificare eventuali scostamenti tra l'attuazione dei programmi e le scelte strategiche, e all'identificazione di fattori ostativi per la mancata attuazione e i possibili interventi correttivi. L'ente ha rappresentato in dettaglio i vari strumenti di programmazione finanziaria adottati. Contestualmente al DUP e al bilancio, viene approvata la programmazione settoriale e, tra quelli che hanno maggiore riflesso sugli equilibri strutturali del bilancio, il Programma triennale dei lavori pubblici, il Programma biennale degli acquisti di beni e servizi, il Piano triennale delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari ed il Piano del fabbisogno di personale.

Il processo di controllo strategico è oggetto di un costante monitoraggio, mediante la verifica della coerenza tra gli obiettivi operativi e le linee programmatiche contenute nel DUP. Il PEG ed il piano degli obiettivi sono gli strumenti attraverso i quali la giunta la Giunta comunale individua gli indicatori di realizzazione delle linee programmatiche per la realizzazione delle strategie stesse. Con la ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi, sottoposta al Consiglio comunale annualmente in sede di assestamento generale ex art. 175, comma 8, del d.lgs. 267/2000, viene effettuato il monitoraggio sulla performance organizzativa dell'Ente. La rendicontazione annuale sulla performance dell'Ente, validata dal Nucleo di valutazione, rappresenta il report anche per il controllo strategico. Nel corso del 2019, è stato adottato un sistema informativo-gestionale, attraverso un software ad hoc denominato "NapoleonePA", al fine di supportare il processo di programmazione e controllo degli obiettivi strategici.

In merito all'integrazione tra il controllo di gestione ed il controllo strategico, l'ente ha chiarito che i sistemi informativi dei due livelli di controllo sono distinti ma coerenti nei contenuti. Inoltre il sistema informatizzato (Napoleone) consente una migliore integrazione tra i due processi, ragione per la quale, l'ente ritiene sufficiente l'utilizzo della contabilità analitica nell'ambito del controllo di gestione.

Poiché l'ente è sprovvisto di una struttura ad hoc per il controllo strategico, la preventiva valutazione delle scelte da operare a livello di programmazione, è rimessa ai singoli settori che effettuano le tempestive verifiche tecniche ed economiche.

In ultimo, la verifica dello stato di attuazione dei programmi e le eventuali azioni correttive, vengono intraprese in occasione della salvaguardia degli equilibri di bilancio. La percentuale di obiettivi strategici raggiunta nell'anno, dichiara l'ente, è ricavata dalle relazioni predisposte dai dirigenti dell'Ente; i risultati conseguiti sono successivamente attribuiti dal Nucleo di valutazione in sede di valutazione della performance annuale. Il processo di valutazione relativo agli obiettivi e alla performance conseguita si conclude, con la formalizzazione al Sindaco della proposta di valutazione da parte del Nucleo di valutazione.

La Sezione, pertanto, nell'evidenziare che l'art. 147-ter del TUEL richiede l'adozione di adeguate metodologie di controllo strategico, prende atto di quanto sopra rappresentato e ritiene che l'Ente abbia posto in essere un sistema di controllo pienamente adeguato alla struttura organizzativa dell'ente.

5. Controllo sulla qualità dei servizi.

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

Il controllo sulla qualità misura l'erogazione delle prestazioni rispetto a bisogni individuati, valutando successivamente la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti. Elemento centrale di tale rilevazione, è la c.d. customer satisfaction, in cui il compito dell'amministrazione è dare risposte adeguate alle esigenze dei fruitori dei servizi.

Dal referto è emerso che per il 2019 il Comune ha adoperato gli strumenti di misurazione per il monitoraggio e la valutazione della qualità dei servizi erogati ed il grado di soddisfazione della domanda.

In sede istruttoria sono state formulate all'ente alcune richieste di chiarimento: le ragioni della mancata analisi della qualità dei servizi, limitata a parte dei servizi; le motivazioni per le quali non sono stati adoperati gli indicatori di trasparenza dei costi di erogazione, completezza del servizio, di conformazione agli standard di qualità; le motivazioni del mancato coinvolgimento degli stakeholders nella fase di definizione degli obiettivi, le motivazioni del mancato confronto sistematico degli indicatori di qualità raggiunti da altre amministrazioni, e lo scostamento rispetto all'anno precedente degli standard economici e di qualità dei servizi. È stata, inoltre, richiesta, una copia dell'atto interno mediante il quale l'ente ha effettuato una analisi sulla qualità dei servizi. Richieste, rispetto alle quali il Comune ha fornito i chiarimenti necessari per verificare lo stato di attuazione di tale tipologia di controllo. Precisamente, con riferimento al controllo di qualità dei servizi oggetto d'indagine, l'ente dichiara di aver proceduto all'applicazione dello strumento della "Customer Satisfaction" nei confronti dei vari utenti. L'indagine è stata finalizzata a rilevare la qualità dei servizi percepiti rispetto ai contenuti; il comune ha consegnato una copia del

questionario utilizzato. Per quanto concerne la metodologia di rilevazione l'ente ha messo a disposizione un questionario direttamente online liberamente accessibile. Il questionario è composto da 26 domande. L'indagine ha riguardato i settori di maggiore importanza, ovvero, il settore dell'igiene urbana, ambiente, polizia locale, cimiteri, strade, illuminazione pubblica, verde. Nel 2020 l'indagine è stata estesa ad altri servizi dell'Ente (asilo nido, refezione scolastica, SUAP, servizio commercio); nel 2021 è stato programmato un questionario generale ed uno nel settore trasporto e refezione scolastica, URP e servizio territorio per professionisti. Le indagini, come dichiarato dall'ente civico, saranno gradualmente estese a tutti i servizi comunali.

Per i costi di erogazione dei servizi, alla luce della natura dei costi valorizzati mediante la contabilità armonizzata (per la quale, la spesa corrente è assimilabile al costo di esercizio), gli stessi sono rilevabili direttamente nel PEG.

Dalla nota di risposta dell'ente si evince che il comune di Ostuni non ha ancora predisposto una carta dei servizi per le proprie attività: comunque l'ente tende al miglioramento continuo dei servizi erogati. Invece per i servizi pubblici in affidamento esterno, la carta dei servizi, è inclusa direttamente nel capitolato d'appalto.

Il confronto sistematico degli indicatori di qualità raggiunti da altre amministrazioni attraverso analisi di benchmarking non si è potuta svolgere a causa della carenza della base informativa.

In definitiva, dall'istruttoria emerge un quadro adeguato di misurazione della qualità dei servizi.

Il collegio, pertanto, nel prendere atto di quanto comunicato dal Comune, se pur nell'ambito di un processo di miglioramento continuo rispetto al quale l'ente risulterebbe orientato, ritiene che l'ente si sia dotato di un apprezzabile sistema organico di rilevazione, elaborazione, ed analisi della qualità dei servizi erogati.

6. Controllo sulle società Partecipate.

Per quanto concerne il controllo sugli organismi partecipati, l'art. 147-quater, al comma 1 Tuel richiede che l'ente locale definisca, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate partecipate dallo stesso ente locale e che tali controlli vengano esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili. Il comma 2 prevede, a tal fine, che l'amministrazione stabilisca preventivamente gli obiettivi gestionali cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi e organizzi un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società. Sulla base di tali informazioni l'ente locale è tenuto ad effettuare il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuando le opportune azioni correttive. Nel referto, con riferimento ai quesiti afferenti alle società partecipate ed agli organismi partecipati, l'ente ha generalmente dichiarato che "non ricorre la fattispecie". Nella sezione trasparenza del Comune di Ostuni, tuttavia, è stato pubblicato l'elenco degli enti partecipati. Le percentuali di partecipazione sono state ricavate dagli statuti dei vari enti. L'elenco è di seguito esposto:

- Istituzione Museo 100%;
- Consorzio ASI - Brindisi 10,74%;
- Parco Regionale Dune Costiere 33,33%;
- GAL Alto Salento 2020 srl 8%;
- Fondazione Apulia Film Commission (quota trascurabile);
- Consorzio Teatro Pubblico Pugliese (quota trascurabile);
- Consorzio "CIISAF" 38%

Il collegio osserva che l'indicazione degli obiettivi gestionali alla società partecipata sia fortemente condizionata dalla misura della partecipazione ed in ogni caso l'effettività dei controlli dipende dal sistema complessivo di governance, alla realizzazione del quale sembrano essere preordinate le norme analizzate e le cui caratteristiche dipendono in larga parte dalla misura della partecipazione dell'Ente alla società, riducendosi al minimo nel caso di partecipazione polverizzata ed espandendosi fino all'estremo nel caso del controllo analogo sulle società in house. Quindi, vi è una diversa incisività del controllo a seconda dell'entità della partecipazione. Il collegio evidenzia la necessità che l'Ente definisca delle adeguate procedure di controllo, con riferimento alle società/enti in cui detiene

partecipazioni, sebbene non direttamente affidatarie di servizi fondamentali da parte del Comune o minoritarie, adoperandosi nello svolgimento periodico di monitoraggi sulla situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società, e sugli obiettivi stabiliti.

P Q M

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

ACCERTA

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

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria:

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

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

Così deciso nella camera di consiglio del 12.01.2022.

IL RELATORE

Carlo Picuno

IL PRESIDENTE

Enrico Torri