



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 6 luglio 2022 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

relativa al funzionamento del **sistema dei controlli interni del Comune di Montesilvano (PE) - Esercizi 2019-2020;**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

esaminato il referto del Sindaco del **Comune di Montesilvano**, elaborato sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione Autonomie ed acquisito da questa Sezione, con prot. n. 2217 del 30 dicembre 2020 per l'annualità 2019 e con prot. n. 461 del 2 febbraio 2022 per l'annualità 2020;

vista la nota prot. 679 del 25 febbraio 2022 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti ed ulteriori elementi d'informazione;

vista la nota prot. n. 997 del 25 marzo 2022, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

vista l'ordinanza n. 29/2022 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Ilio CICERI;

FATTO E DIRITTO

1. *I controlli interni negli enti locali*

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

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

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

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

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

- verifica dell'adeguatezza e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni, nonché dell'adozione di adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) idonei a garantire la stabilità e l'omogeneità del dato ricognitivo e utili a contrastare efficacemente le emergenze attuali e future;
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;

- monitoraggio, in corso d'anno, degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

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

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

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

- la prima sezione (Sistema dei controlli interni) mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo. I quesiti attengono alla verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentari, statutarie o di programmazione, cui si aggiungono particolari riferimenti al numero dei report da produrre e ufficializzare, alle criticità emerse e alle azioni correttive avviate;
- la seconda sezione (Controllo di regolarità amministrativa e contabile) è volta ad intercettare le eventuali problematiche presenti nell'esercizio del controllo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, nel funzionamento dei processi a monte e a valle dei *report* adottati nell'esercizio e nell'adozione delle misure consequenziali facenti capo ai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata;
- la terza sezione (Controllo di gestione) contiene domande correlate a profili di carattere eminentemente organizzativo e di contesto, con approfondimenti sull'utilizzo dei report

periodici, sulla natura degli indicatori adottati, sul tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale e sul grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa;

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

Ciascuna sezione è corredata da uno spazio Note, posto dopo i quesiti, dedicato ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni, ovvero all'inserimento di informazioni

integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari.

Analisi dei referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Montesilvano.

Il Sindaco ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "Conte", i referti annuali sul funzionamento dei controlli interni in data 30 dicembre 2020 per l'esercizio 2019 e in data 2 febbraio 2022, per l'esercizio 2020.

L'analisi della relazione-questionario ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria. Con nota a firma del Sindaco, del 23 marzo 2022, il Comune ha fornito i chiarimenti richiesti.

In via preliminare, si osserva che il funzionamento dei controlli interni, relativo agli esercizi 2017 e 2018, è stato oggetto di verifica con deliberazione n. 62/2020 di questa Sezione. Con l'atto in parola si è accertata la sostanziale assenza del controllo interno di gestione, strategico, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi e in merito al controllo di regolarità amministrativa e contabile la necessità di perfezionare le modalità di campionamento e selezione degli atti da sottoporre ad esame.

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

2. *Controllo di regolarità amministrativa e contabile*

In base all'art. 3 del vigente Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni, approvato con delibera di Consiglio comunale n. 4 del 22 marzo 2018, il controllo di regolarità amministrativa è esercitato, in via preventiva, su ogni deliberazione che non sia un mero atto di indirizzo e su tutti gli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, dal dirigente responsabile del settore interessato, mediante il parere di regolarità tecnica. Il controllo di regolarità contabile è svolto, in via preventiva, su ogni deliberazione di Giunta e di Consiglio comunale che non sia un mero atto di indirizzo e che comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, mediante l'apposizione, oltre al parere di regolarità tecnica già menzionato, anche del parere di regolarità contabile da parte del dirigente del settore finanziario. Inoltre, su ogni provvedimento (determinazioni) dei dirigenti di settore, che comporti impegno di spesa, viene apposto il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria a cura del dirigente del settore finanziario.

Dall'esame del referto si rileva che, nel corso degli esercizi, sono stati sempre rilasciati i pareri di regolarità tecnica attestanti la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, e per tutte le

proposte di deliberazione, i responsabili dei 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 di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile.

Come previsto dell'art. 4 del citato Regolamento, il controllo di regolarità amministrativa in fase successiva è esercitato sotto la direzione del Segretario generale che si avvale di un apposito ufficio costituito da almeno tre funzionari dell'Amministrazione ed è svolto con frequenza trimestrale e gli atti sottoposti a controllo devono rappresentare almeno il 5 per cento delle determinazioni ed il 10 per cento degli altri provvedimenti.

Al riguardo, già con la deliberazione n. 62/2020, questa Sezione raccomandava la necessità di perfezionare le modalità di campionamento e selezione degli atti da sottoporre ad esame per rendere affidabile la misurazione dei risultati raggiunti.

Ciò premesso, dall'esame del questionario, integrato con gli approfondimenti condotti in sede istruttoria, emerge che, a partire dal primo trimestre dell'anno 2019, l'Ente ha applicato la tecnica di campionamento ISA 530.

Gli atti sui quali si è effettuato il campionamento sono quelli previsti dal sopra citato *Regolamento sul Sistema dei Controlli Interni*, ossia: a) le determinazioni dirigenziali; b) i provvedimenti concessori e autorizzatori; c) provvedimenti di carattere organizzativo e gestionale del personale; d) le ordinanze gestionali; e) i contratti (scritture private); f) le convenzioni; g) eventuali altri atti amministrativi non rientranti nelle fattispecie di cui sopra.

Per tutti i già menzionati atti, l'Ente dichiara di non aver riscontrato irregolarità gravi tali da richiedere l'attivazione del potere di annullamento in autotutela.

Ciò premesso, dall'esame del questionario, integrato con gli approfondimenti condotti in sede istruttoria, emerge che il controllo successivo, nel 2019, ha avuto ad oggetto n. 496 atti e 203 atti nel 2020. Non sono state riscontrate irregolarità sia nel 2019 sia nel 2020.

Il numero totale degli atti su cui è stato effettuato il campionamento non è riportato nel questionario 2019, che non lo richiedeva, mentre, per il 2020 è pari a 652 atti.

In merito alle modalità del campionamento, si rammenta che lo stesso deve tenere conto delle aree a maggiore rischio mappate dal vigente piano triennale della prevenzione e trasparenza (PTPCT).

Le risultanze dell'attività di controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva, svolta trimestralmente con due relazioni, sono riportate in un *report* annuale trasmesso dal Segretario generale ai dirigenti, unitamente alle direttive cui devono conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, al Presidente del Consiglio comunale, al nucleo di valutazione dei risultati dei dirigenti, al Collegio dei revisori dei conti e per conoscenza al Sindaco. Pur non essendo state riscontrate irregolarità gravi, tali da richiedere misure correttive, il Segretario generale con la relazione in esame

ha formulato osservazioni e fornito indicazioni, suggerimenti e direttive per il prosieguo dell'attività.

In entrambi gli esercizi in esame non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi.

Infine, la struttura di controllo, ha svolto le verifiche delle attestazioni concernenti i pagamenti tardivi, secondo le modalità di cui all'art. 41 del decreto-legge n. 66 del 2014, solo nell'esercizio 2020.

Preso atto di quanto dichiarato nei referti in oggetto, pur non rilevando criticità sullo svolgimento dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, si ritiene opportuno che l'Ente, al fine di poter rendere pienamente operativa e realmente incisiva tale strategica forma di controllo, valuti l'attivazione di controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici e servizi.

3. Controllo di gestione

Il Comune è dotato di un sistema di contabilità fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consente di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa. Il controllo di gestione si avvale di un sistema di contabilità economica, tenuta con il metodo della partita doppia. I regolamenti o le delibere dell'Ente prevedono espressamente che le articolazioni organizzative decentrate, inserite nei diversi settori operativi, si attengano alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni.

Per entrambe le annualità, i *report* periodici prodotti sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere, in più del 50 (per cento) dei casi; questo valore, spiega l'Ente, risponde ad una logica prudenziale in relazione alle comunicazioni inviate negli anni da questa Corte. I criteri utilizzati durante l'anno per il controllo di gestione non comprendono indicatori di "attività e processo" e "di analisi finanziaria" perché l'Ente denuncia carenza di organico e difficoltà nella gestione di una materia altamente specialistica, fattori questi che non hanno consentito, finora, di inserire anche questi indicatori. Relativamente a tali criticità, con determinazione n. 768 dell'11 luglio 2020, è stato costituito un gruppo di lavoro per lo svolgimento di controlli interni che ha completamente rivisto il Documento Unico di Programmazione 2020 - 2022 operando un'attenta revisione, sia della parte strategica sia della parte operativa, collegando ogni obiettivo strategico e gestionale ad un programma di spesa inserito nell'apposita missione.

Correlativamente, sono stati inseriti, per la prima volta, gli indicatori di "output", efficienza, efficacia, economicità, proprio con riferimento alla gestione 2019 ed era intenzione dichiarata

dell'Amministrazione inserirne di ulteriori e di maggiore impatto, in termini di misurazione e monitoraggio, nei successivi esercizi.

In sede istruttoria, l'Ente ha evidenziato che i *report* finali relativi al controllo di gestione sono stati adottati durante gli anni 2019 e 2020 con deliberazione di Giunta comunale n. 284 del 18 dicembre 2020 relativa al referto sulla gestione del 2019 e con deliberazione di Giunta comunale n. 7 del 2 febbraio 2022 relativa al referto sulla gestione del 2020.

Oltre a tali rilevazioni, il Comune, con varie deliberazioni, dopo l'assegnazione degli obiettivi, ha provveduto a monitorarli e aggiornarli durante l'anno per poi verificarne il grado di raggiungimento al 31 dicembre dell'esercizio di riferimento. Più specificatamente, l'Ente per l'esercizio 2019, riporta quanto segue: *"Gli obiettivi sono stati assegnati con deliberazione di Giunta Comunale n. 200 del 26.07.2019 ad oggetto: "Piano delle performance 2019 - Approvazione" e successivamente modificati ed integrati con deliberazioni n. 215 del 26.08.2019 e n. 328 del 20.12.2019. Infine, con deliberazione di Giunta Comunale n. 333 del 30.12.2019 ad oggetto: "Piano delle performance 2019 - Assestamento" gli obiettivi sono stati definitivamente assestati.*

Durante il corso dell'anno successivo, con deliberazione di Giunta Comunale n. 121 del 12.06.2020, è stata approvata la Relazione sulla Performance anno 2019 e, con deliberazione di Consiglio Comunale n. 30 del 7.08.2020, si è approvato il rendiconto della gestione per l'esercizio 2019 ai sensi dell'art. 227 del d.Lgs. n. 267/2000.

Infine, con la citata deliberazione di Giunta Comunale n. 284 del 18.12.2020, è stato approvato il Referto sulla gestione del 2019 che contiene oltre alla Relazione sulla performance 2019 e lo stato finale degli obiettivi al 31.12.2019 anche la rilevazione degli indicatori di efficienza e di efficacia relativi ad una molteplicità di servizi e di funzioni dell'Ente". Di seguito, per l'esercizio 2020, l'Ente rappresenta che: "Gli obiettivi sono stati assegnati con deliberazione di Giunta Comunale n. 221 del 16.10.2020 con la quale è stato approvato il "Piano delle Performance 2020" e successivamente monitorati con deliberazione di Giunta Comunale n. 278 del 15.12.2020 (monitoraggio al 30.09.2020) e definitivamente verificati con la deliberazione di Giunta Comunale n. 181 del 22.09.2021. Con la successiva deliberazione di Giunta Comunale n. 7 del 2.02.2022 si è approvato il report sul controllo di gestione 2020 richiamando la Relazione sulla performance e lo Stato finale di attuazione degli obiettivi al 31.12.2020 già approvati e allegando la rilevazione degli indicatori efficienza, di efficacia e di economicità".

Nel questionario è riportato che il controllo di gestione è in grado di influenzare l'attività in corso ai fini di una riprogrammazione degli obiettivi. Il Comune ha indicato che per entrambe le annualità in esame gli obiettivi sono stati riprogrammati, in una forbice tra due a dieci casi. Il tasso medio di copertura dei servizi a domanda individuale è del 42 per cento, nell'esercizio 2019 e del 26,58 per

cento nel 2020. Il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi è indicato come alto per tutti e tre gli indicatori rappresentati: servizi amministrativi, servizi alla persona e servizi tecnici.

Si rileva l'attenzione posta dall'Ente ad implementare e correggere l'impostazione di questo tipo di controllo, facendo registrare un miglioramento del ciclo di formalizzazione degli obiettivi/monitoraggio e verifica a fine anno.

4. Controllo strategico

Il referto specifica che l'Ente ha integrato il controllo strategico con il controllo di gestione. Nella fase del controllo strategico, per entrambe le annualità, non vengono utilizzate le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie a causa della sopra menzionata carenza di risorse umane e di competenze specialistiche. L'Ente ribadisce che: *"Anche per tale forma di controllo è intenzione dell'Amministrazione ipotizzare un percorso di miglioramento, probabilmente ricorrendo ad una consulenza esterna altamente specializzata o ad un incarico a società del settore"*, ma vengono eseguite verifiche preventive tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione e vengono applicati gli indicatori di: mantenimento, *performance* individuale e organizzativa, miglioramento della qualità dei servizi e innovazione e sviluppo.

La percentuale media degli obiettivi strategici raggiunti nell'anno mostra un progressivo miglioramento: si passa dal 92,40 per cento, per l'esercizio 2019, al 100 per cento nell'esercizio 2020. Per la verifica di attuazione dei programmi viene adottata una delibera annuale, per il 2019 è la deliberazione di Giunta comunale n. 285 del 18 dicembre 2020 e per l'esercizio successivo è la deliberazione di Giunta comunale n. 5 del 2 febbraio 2022.

In merito ai parametri utilizzati dall'organo politico per la verifica dello stato di attuazione dei programmi, si riscontra per entrambi gli esercizi che l'Ente mostra difficoltà a rilevare l'impatto socioeconomico dei programmi, imputandone la causa alla carenza di risorse umane e a problemi di organizzazione interna. Anche sotto tale profilo l'Amministrazione dichiara la volontà di tendere al miglioramento dell'attività manifestando l'intenzione affidarsi ad una consulenza esterna al fine di ottenere il necessario supporto tecnico.

Si ritiene che la tipologia di controllo in argomento, seppur nel suo complesso bene impostata, necessiti dell'utilizzo delle informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie, al fine di integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio.

5. *Controllo sugli equilibri finanziari*

Dal referto si evince che il controllo in parola non è integrato con il controllo degli organismi partecipati e che il responsabile del servizio finanziario non ha adottato specifiche linee di indirizzo o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari. In sede istruttoria l'Ente ne ha così dato motivazione: *“Il Comune di Montesilvano detiene unicamente partecipazioni minoritarie in organismi talvolta anche in liquidazione. Gli atti di indirizzo ed i relativi controlli sono stati principalmente focalizzati sull'Azienda speciale per i servizi sociali del Comune, la quale gestisce direttamente i servizi sociali per conto dell'Ente. Nello specifico, gli atti di indirizzo sono stati forniti direttamente dalla Giunta comunale e/o dal Dirigente di settore, il quale ha contatti diretti e quotidiani con il Direttore dell'Azienda Speciale e provvede mediante propri atti a fornire indirizzi e chiedere rendicontazione di quanto effettuato”*.

Il Dirigente responsabile del servizio finanziario ha attivamente e per più volte coinvolto nel controllo in esame gli organi di governo, i responsabili dei servizi e il Segretario generale.

In sede istruttoria è stata chiesta la trasmissione dei *report*, relativi agli esercizi 2019 e 2020 che, tuttavia, non sono stati trasmessi; pertanto, non è stato possibile approfondire le modalità di esercizio di tale attività di controllo, che, si rammenta, deve concretizzarsi in un monitoraggio costante delle dinamiche della gestione finanziaria, sotto il profilo della competenza, della cassa e dei residui. Inoltre, le risultanze del controllo dovrebbero essere veicolate agli organi di vertice con frequenza infra-annuale. Le informazioni rese in questo modo disponibili potrebbero consentire di intercettare tempestivamente eventuali situazioni di squilibrio, in particolare con riguardo alla gestione della liquidità.

Sono state prodotte le deliberazioni di Consiglio comunale sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio, rispettivamente la n. 39 del 23 agosto 2019 e la n. 64 del 22 dicembre 2020.

Non sono state richieste e disposte misure per il ripristino dell'equilibrio finanziario con riguardo alla gestione di competenza, dei residui e a quella di cassa. L'Ente non ha impiegato la quota libera dell'avanzo di amministrazione, ai sensi dell'art. 187, comma 2, lett. b) del Tuel.

L'Ente ha ricostituito la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del Tuel ed è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti fosse sempre compatibile con le disponibilità di cassa.

Si rileva l'importanza della predisposizione e utilizzazione di *report* idonei a rendere il controllo concreto ed efficace, allo scopo di monitorare costantemente le dinamiche della gestione finanziaria, sotto il profilo della competenza, della cassa e dei residui, in modo da rendere disponibili le informazioni che consentano agli organi di vertice di intercettare, tempestivamente, eventuali situazioni di squilibrio, con particolare riguardo alla gestione della liquidità.

6. *Controllo sugli organismi partecipati*

L'Ente non si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati; tuttavia, dall'esercizio 2018 ha definito gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali.

Con i referti relativi alle annualità 2019 e 2020, l'Ente ha comunicato che nel perimetro delle società controllate sono state incluse anche quelle a totale partecipazione pubblica, per le quali il controllo viene esercitato in forma congiunta e che risultano monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali fra il Comune e le sue società partecipate nonché il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie. Sono inoltre previsti *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati, inerenti ai profili organizzativi e gestionali.

In fase di approfondimento istruttorio è stata chiesta la trasmissione dei *report* elaborati e la specifica degli indicatori elaborati ed applicati per rilevare il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati ai singoli organismi partecipati.

L'Ente, con le note a firma del Sindaco, ha fornito riscontro precisando: *“Si ribadisce che il Comune di Montesilvano detiene unicamente partecipazioni minoritarie in organismi talvolta in liquidazione e che l'Azienda speciale per i servizi sociali del Comune riceve continui e costanti atti di indirizzo direttamente dalla Giunta comunale e/o dal Dirigente di settore. Per questo motivo mancano report sul controllo degli organismi partecipati. Le partecipazioni del Comune al 31.12.2019, come da deliberazione del Consiglio comunale n. 83 del 29.12.2020 e al 31.12.2020, come da deliberazione del Consiglio comunale n. 70 del 30.12.2021, erano le seguenti:*

PARTECIPAZIONI DIRETTE

- *Palacongressi S.p.A. in liquidazione con una quota del 51,00%;*
- *Ecoemme S.p.A. in liquidazione con una quota del 49,85%;*
- *A.C.A. S.p.A. in House Providing con una quota del 2,90%;*
- *Ambiente S.p.A. con una quota del 1,037%;*
- *Pescarainnova S.r.l. con una quota del 3,75%;*
- *Autoparco Montesilvano S.r.l. con una quota dello 0,97%;*
- *Consorzio Punto Europa S.c.a.r.l., già Consorzio Punto Europa Teramo S.c.a.r.l., con una quota del 1,37%.*

PARTECIPAZIONI INDIRETTE

- *attraverso la società A.C.A. S.p.A. in House Providing, alle società Risorse Idriche S.r.l., in liquidazione (100%), e Hydrowatt Abruzzo S.p.A. (40%): considerato che la quota di partecipazione in A.C.A. S.p.a. in House Providing è pari al 2,90%, la quota di partecipazione indiretta del Comune di Montesilvano nelle sopraindicate società risulta pari rispettivamente al 2,90 e al 1,16 per cento;*

• *attraverso la società Ambiente S.p.A., che nel corso del 2017 ha modificato il proprio statuto divenendo una società in house ai sensi dell'articolo 16 del TUSP, alla società Ecologica S.r.l. (51%), attualmente in liquidazione: considerato che la quota di partecipazione in Ambiente S.p.A. è pari al 1,037%, la quota di partecipazione indiretta del Comune di Montesilvano nella sopraindicata società risulta pari 0,529%".*

Si evidenzia di seguito l'elenco delle partecipazioni attive, sciolte e in liquidazione negli esercizi 2019 e 2020:

PARTECIPAZIONI ATTIVE

| Nome Partecipata | Quota di partecipazione |
|---------------------------------|-------------------------|
| A.C.A. in house providing S.p.A | 2,90 |
| Ambiente S.p.A. | 1,037 |

SOCIETA' SCIOLTE E IN LIQUIDAZIONE

| Nome Partecipata | Quota di partecipazione detenuta dal tramite |
|------------------------------|--|
| Società Palacongressi S.p.A. | 51 |
| Ecoemme S.p.A. | 49,85 |

Società sottoposte a procedura di alienazione:

- Società Pescarainnova S.r.l.;
- Società Autoparco Montesilvano S.r.l.;
- Consorzio Punto Europa Teramo Società consortile a responsabilità limitata (già Consorzio Punto Europa Teramo S.c.a.r.l.).

Sono state trasmesse le deliberazioni di Consiglio comunale n. 86 del 29 dicembre 2020 di approvazione del consolidato 2019 e la n. 57 del 23 dicembre 2021 di approvazione del consolidato 2020.

Dai referti delle due annualità si evince che sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali fra l'Ente e le sue società partecipate, è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art.24 del Tusp ed è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra il Comune e gli organismi partecipati. In merito a quest'ultima procedura si richiamano tutte le osservazioni formulate con deliberazione n. 116/2022 PRSE dell'11 maggio 2022 di questa Sezione.

Non risulta monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle società, ai sensi dell'art. 19 del Tusp.

Preso atto delle informazioni fornite, si rimarca l'importanza di tale tipologia di controllo ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio. Pertanto, si evidenzia la necessità che il Comune si doti di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati e di un'adeguata disciplina regolamentare in materia.

7. *Controllo sulla qualità dei servizi*

Nei referti in esame, l'Ente ha dichiarato di non aver adottato la Carta dei servizi, ma nelle integrazioni richieste in sede istruttoria ha precisato che è intenzione dell'Amministrazione dotarsene quanto prima; dichiara inoltre di aver svolto analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi in termini di prontezza tempestività/adequatezza dei tempi di risposta, coerenza ed esaustività delle risposte alle richieste degli utenti e di minori disagi o imprevisti prodotti da disservizi, adottando, solo per alcuni di essi, sedici indicatori che rappresentano compiutamente le caratteristiche della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate. Le rilevazioni sulla qualità dei servizi sono state estese anche agli organismi partecipati.

L'Ente ha compiuto indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni ed esterni) con frequenza infra-annuale. Per l'esercizio 2019, sui seguenti servizi erogati direttamente dal Comune: servizio trasporto scolastico e servizio refezione scolastica nonché per i servizi erogati dall'Azienda speciale per i servizi sociali: assistenza domiciliare, nido comunale, servizi cimiteriali, assistenza scolastica e trasporto disabili. Per l'esercizio 2020, sui servizi erogati direttamente dal Comune: trasporto e refezione scolastica, più servizi straordinari erogati direttamente dal Comune nel periodo di pandemia da Covid - 19. In particolare, durante l'emergenza pandemica, vari uffici comunali sono stati interessati da attività di natura straordinaria relative a una molteplicità di servizi di supporto alla popolazione (es.: acquisto beni, anticipo somme per acquisti, consegna farmaci, forniture pasti giornalieri, sostegno psicologico, taxi sociale, trasporto covid) e all'effettuazione di 5487 tamponi antigenici per la verifica dell'infezione da virus Covid 19. Per i servizi erogati dall'Azienda speciale, sono state compiute le stesse indagini svolte nell'esercizio 2019.

In sede istruttoria l'Ente ha chiarito che la scelta di svolgere il controllo di qualità solo su alcuni servizi, invece che su tutti, è stata determinata dalla considerazione della maggiore rilevanza e del più significativo impatto sociale dei servizi monitorati (trasporto scolastico, refezione scolastica e servizi sociali) oltre che per la difficoltà di destinare ulteriore personale all'attività di controllo, in ragione della relativa esiguità di unità disponibili.

L'Ente non ha effettuato confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e non ha previsto forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholder*) nella fase di definizione degli *standard* di qualità, a causa dell'insufficienza di personale in servizio.

A differenza dell'esercizio 2019, l'Ente ha realizzato un innalzamento degli *standard* economici o di qualità dei servizi (nel loro insieme o per singole prestazioni) misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati.

Sono state fornite le deliberazioni di Giunta n. 283 del 18 dicembre 2020 e n. 4 del 2 febbraio 2022 relative al controllo della qualità dei servizi erogati, che riportano in allegato la relazione sugli esiti d'indagine sull'Azienda speciale per i servizi sociali e per quelli erogati direttamente dal Comune. Si ravvisa la necessità di perfezionare tale forma di controllo effettuando confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, al fine di elevare gli *standard* di qualità e prevedere forme di coinvolgimento attivo dei portatori d'interesse (*stakeholder*).

8. Appendice Covid-19

Il questionario relativo all'esercizio 2020 è stato necessariamente aggiornato e attualizzato con l'inserimento di una specifica appendice relativa alla pandemia, con il fine di analizzare gli effetti che questa ha avuto e potrebbe avere in futuro sui controlli interni, così come cita la deliberazione n. 13/SEZAUT/INPR. L'appendice Covid è strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto i profili della programmazione, delle metodologie e dell'implementazione di aree specifiche di controllo. Nel corso del 2020, il Comune di Montesilvano non ha adottato specifici "protocolli", ma ha condotto una verifica sulla puntuale applicazione, da parte delle strutture amministrative dell'Ente, dei principali protocolli di tutela dei dipendenti dal rischio biologico da Covid-19.

L'Ente in sede istruttoria ha precisato che: *"Durante la pandemia non è stato possibile elaborare dei protocolli specifici per il sistema dei controlli interni in considerazione del fatto che proprio in quel periodo si è significativamente ridotta la forza lavoro in servizio, alla luce delle malattie dei dipendenti e dei relativi familiari, delle assenze dovute e alle ripetute chiusure dei servizi scolastici, ed è aumentato il carico di lavoro dei dipendenti in servizio, sia in lavoro agile che in presenza, dovuto ad attività straordinarie legate alla pandemia: servizi vari resi alla cittadinanza, tamponi, etc.. Inoltre, il 19.05.2020 è stato istituito il Comitato Tecnico per l'adozione di misure di contenimento del virus "Covid-19" negli ambienti di lavoro, ai sensi dell'all.12 del Dpcm 17-05-2020, costituito come prescritto da rappresentanti politici dell'Ente, Segretario Generale, dirigenti e componenti della RSU.*

L'11.08.2020 il Comitato si è dato regole e misure per l'applicazione e la verifica delle regole del protocollo di regolamentazione.

Riguardo alle mancanze nel controllo di regolarità amministrativa e contabile, l'Ente ribadisce che le cause sono da rinvenire, come più volte indicato, nella carenza di personale, soprattutto nel periodo della pandemia.

In merito al controllo di gestione, non è stato monitorato il tempo di realizzazione degli obiettivi ma sono stati verificati gli obiettivi da realizzare, mediante relazioni settimanali o mensili. La presenza in servizio è stata monitorata, sia direttamente, attraverso continui contatti telefonici e via *e-mail* tra dirigenti e dipendenti, sia automaticamente mediante la verifica del collegamento da remoto al *software* gestionale.

Relativamente al controllo sugli equilibri finanziari, l'Ente precisa che la legislazione emergenziale ha reso più difficoltoso verificare la congruità delle stime a causa dell'incertezza delle entrate rappresentate da trasferimenti erariali, entrate tributarie e di altra natura.

9. Appendice Lavoro Agile

Anche l'Appendice al lavoro agile rappresenta una novità del Questionario 2020, che disciplina i controlli con riguardo ad uno dei principali "effetti collaterali" dell'emergenza sanitaria, ovvero il c.d. "*smart working*". Dagli approfondimenti istruttori emerge che a partire dall'inizio della pandemia, tutti gli uffici sono stati interessati dalla modalità di lavoro agile almeno nella misura del 50 per cento, ad eccezione di quelli dichiarati titolari di attività indifferibili. Successivamente, "*Dal 28.05.2020, come da verbale della Conferenza dei dirigenti 28.05.2020, si è deciso di riavviare, gradualmente, al lavoro in presenza i dipendenti dei Settori non titolari di attività da rendere indifferibilmente in presenza (che dunque già prestavano la propria attività in sede) in ossequio al disposto dell'art. 263 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 che prevedeva l'adeguamento delle "[...] misure di cui all'articolo 87, comma 1, lettera a), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, [...] alle esigenze della progressiva riapertura di tutti gli uffici pubblici e a quelle dei cittadini e delle imprese connesse al graduale riavvio delle attività produttive e commerciali*".

Infine, l'Ente non ha ritenuto di dover effettuare un controllo specifico sull'impatto del lavoro agile sulla continuità e sulla qualità dei servizi che stima abbiano comunque mantenuto un buon livello in termini oggettivi di erogazione e soggettivi, a causa della diminuzione di domanda da parte degli utenti.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

sulla base delle Relazioni annuali del Sindaco di Montesilvano (PE), la sostanziale adeguatezza del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2019 e 2020 (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), segnalando le problematiche sopra riportate dettagliatamente, in merito:

- al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al fine di poter rendere pienamente operativa e realmente incisiva tale strategica forma di *audit*, attivando controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici e servizi;

- al controllo strategico, allo scopo di utilizzare le informazioni della contabilità analitica per integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio;

- al controllo sugli equilibri finanziari, predisponendo l'utilizzo di *report* atti a rendere il controllo concreto ed efficace, al fine di monitorare costantemente le dinamiche della gestione finanziaria, affinché gli organi di vertice possano intercettare, tempestivamente, eventuali situazioni di squilibrio, con particolare riguardo alla gestione della liquidità;

- al controllo sugli organismi partecipati, valutando di dotarsi, ai sensi dell'art. 147 *quater* del TUEL, di una specifica struttura dedicata al controllo, definendo gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali nonché provvedendo ad un'adeguata disciplina regolamentare in materia;

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

DISPONE

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

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

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 6 luglio 2022.

L'Estensore

Ilio CICERI

f.to digitalmente

Il Presidente

Stefano SIRAGUSA

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella Giammaria