



## **Repubblica italiana**

### **La Corte dei conti**

#### **Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo**

composta dai Magistrati:

Manuela ARRIGUCCI	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere
Francesca Paola ANELLI	Consigliere
Antonio DANDOLO	Consigliere (relatore)
Giovanni GUIDA	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 9 aprile 2020 ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

VISTO l'articolo 100, comma 2, 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;

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 2.7.2008);

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) 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 costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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*";

VISTE la deliberazioni 14/ SEZAUT/2018/INPR e 22/SEZAUT/2019/INPR della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, depositate rispettivamente in data 10 luglio 2018 e 29 luglio 2019, che hanno approvato per le due annualità le linee guida per le relazioni annuali 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 alle citate deliberazioni, con cui è stato fissato, al 30 settembre 2018, il termine per la trasmissione della relazione, riguardante i controlli svolti nell'anno 2017, ed al 30 ottobre 2019, il termine per la trasmissione della relazione, riguardante i controlli svolti nell'anno 2018, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie;

VISTA la deliberazione n. 14, del 7 febbraio 2020, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma delle attività di controllo per l'anno 2020;

VISTO il decreto del 15 maggio 2019, n. 6/2019 e ss.mm., con cui sono state assegnate le funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ai Magistrati della Sezione medesima;

ESAMINATI i referti del Sindaco del Comune di MONTESILVANO (PE), elaborati sugli schemi di relazione allegati alle succitate deliberazioni della Sezione Autonomie ed acquisiti da questa Sezione, con prot. n. 2413 del 19/10/2018 e con prot. n. 3903 del 30/10/2019;

VISTA l'ordinanza del 6 aprile 2020, n. 15, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Consigliere Antonio DANDOLO;

## **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 a partire dal 2015, coinvolgendo, dal medesimo esercizio, nel controllo strategico, di qualità e sulle società partecipate, tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, compresi quelli esclusi nella fase di prima applicazione.

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

Le citate disposizioni rafforzano la portata dei controlli interni, ma non ne stravolgono la natura fondamentale collaborativa, in quanto intesi come sistema finalizzato, principalmente, a verificare il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'Ente, in presenza di servizi ed attività da rendere alla cittadinanza con adeguati livelli qualitativi.

Al riguardo, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR, ha avuto modo di chiarire come le finalità del controllo in esame siano così compendiabili:

- verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- monitoraggio, in corso d'anno, degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

Lo schema di relazione per l'esercizio 2018 conserva, quindi, le principali caratteristiche di forma e contenuto delle Linee guida approvate lo scorso anno, le quali, privilegiando una logica di sistema, hanno inteso dare al questionario una impostazione nuova, più idonea a cogliere la forte integrazione esistente fra le varie tipologie dei controlli interni ed a far emergere, attraverso il raffronto tra i diversi ambiti operativi del controllo, il profilo caratteristico del sistema attuato dal singolo Ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere efficacemente sui processi in atto sviluppando nuove sinergie. A differenza del passato, infatti, lo schema di relazione-questionario rivolge una maggiore attenzione ai momenti di integrazione e raccordo tra le diverse tipologie di controllo, così da offrire una prospettiva unitaria degli adempimenti di carattere organizzativo e funzionale.

Gli schemi di relazione approvati per gli anni 2017 e 2018 sono stati strutturati in 8 sezioni, dedicate, per ciascuna tipologia di controllo, alla raccolta di informazioni uniformi. In particolare, come si evince dalle linee guida, approvate con le deliberazioni della Sezione delle Autonomie sopracitate:

- la prima sezione (Sistema dei controlli interni) mira a realizzare la ricognizione dei principali adempimenti di carattere comune a tutte le tipologie di controllo; i nuovi quesiti attengono alla verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentarie, statutarie o di programmazione, con particolare riferimento al numero dei report da produrre e ufficializzare, nonché all'adeguatezza ed al funzionamento dei controlli, con riguardo anche alle azioni correttive avviate;

- la seconda sezione (Controllo di regolarità amministrativa e contabile) è volta ad intercettare la presenza di eventuali problematiche nell'esercizio del controllo preventivo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale; per il

controllo successivo sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere, viene, inoltre, richiesta una serie di elementi informativi sul corretto funzionamento dei processi, a monte e a valle dei report adottati nell'esercizio, con particolare riferimento alle misure consequenziali adottate dai 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, nonché specifici approfondimenti sull'utilizzo dei report periodici e sulla natura degli indicatori adottati, con particolare riferimento al tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali, e al grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa;

- la quarta sezione (Controllo strategico) è intesa, invece, a verificare l'attuazione dei programmi ed il conseguimento degli obiettivi preordinati all'adozione delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione; accanto all'individuazione dei parametri di controllo e delle deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi, vengono monitorati gli indicatori e le tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici e per segnalare al controllo di gestione le opportune analisi da effettuare in vista degli obiettivi da raggiungere;

- la quinta sezione (Controllo sugli equilibri finanziari) mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte del responsabile del servizio finanziario, al quale compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari che devono coinvolgere attivamente i responsabili dei servizi, il segretario o il direttore generale e gli organi di governo dell'ente, secondo le rispettive responsabilità; in quest'ambito, sono richieste informazioni relative alle modalità di attuazione delle previste misure di salvaguardia degli equilibri finanziari e delle opportune verifiche in materia di esternalizzazione dei servizi in organismi e società partecipate;

- 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 gestionali, gli adempimenti normativi, la tipologia degli indicatori applicati e il grado di raggiungimento degli obiettivi loro assegnati;

- la settima sezione (Controllo sulla qualità dei servizi) è diretta, infine, ad evidenziare le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate anche dagli organismi gestionali esterni, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività; sono, inoltre, indagati i requisiti di 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 *stakeholders*;

- l'ottava sezione (Note) è dedicata ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni e/o all'inserimento di informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari.

## **2. Analisi del referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Montesilvano. Anni 2017 e 2018**

Il Sindaco del Comune di Montesilvano (PE) ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "Con.Te.", i referti annuali sul funzionamento dei controlli interni per gli esercizi 2017 e 2018. L'analisi delle relazioni-questionario del Sindaco ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria. Con note a firma del Sindaco del 7 ottobre 2019 e del 18 febbraio 2020, il Comune di Montesilvano ha fornito i chiarimenti richiesti.

In via preliminare, si osserva che il funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Montesilvano, relativo agli esercizi 2014, 2015 e 2016, è stato oggetto di verifica con deliberazione n. 129/2017 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 dei citati referti del Sindaco e dell'ulteriore documentazione acquisita, che hanno fatto emergere rilievi e carenze metodologiche da segnalare ai fini di un'implementazione ed adeguamento del sistema dei controlli interni, rimanendo, peraltro, impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione.

Si premette che il Comune di Montesilvano con delibera di Consiglio comunale n. 4 del 22 marzo 2018 ha provveduto a adottare un nuovo regolamento sui controlli interni che prevede una maggiore integrazione e raccordo fra le diverse tipologie di controllo.

### **2.1 Controllo di regolarità amministrativa e contabile**

In base all'art. 3 del vigente Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni 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. Al riguardo, nei questionari relativi alle annualità 2017 e 2018, si dichiara che, nel corso dell'esercizio, sono stati sempre rilasciati i pareri di regolarità tecnica attestanti la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, nonché quelli in ordine alla regolarità contabile ed all'attestazione della

copertura finanziaria dei provvedimenti comportanti impegni di spesa o diminuzioni in entrata. 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.

Il controllo di regolarità amministrativa in fase successiva, ai sensi dell'art. 4 del citato Regolamento, è svolto 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% delle determinazioni ed il 10% degli altri provvedimenti. Dall'esame della nota del Segretario Generale e dai questionari emerge che, negli esercizi 2017 e 2018, la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta, sia nel 2017 che nel 2018, con un'apposita funzione denominata estrazione casuale degli atti presente all'interno dell'applicativo denominato TINN utilizzato come gestionale degli atti dell'Ente. Le tecniche di campionamento degli atti da sottoporre a controllo hanno tenuto conto della loro percentuale di rischio corruttivo, così come individuati nel regolamento sulla trasparenza e anticorruzione. Inoltre, il nuovo regolamento prevede che: *"possono essere sottoposti a controllo, oltre la percentuale sopra indicata, le determinazioni ricadenti nelle seguenti fattispecie:*

- *procedure di gara nelle quali si registra un unico partecipante;*
- *affidamenti per lavori, forniture, e servizi di importo superiore a 40.000,00, compresi i casi di proroga, rinnovo o somma urgenza disposti mediante procedura negoziata senza previa pubblicazione di bando di gara;*
- *affidamenti diretti per lavori, forniture e servizi di importo sino a € 40.000,00 disposti in favore di una medesima impresa per più di 5 (cinque) volte nel corso del medesimo anno solare;*
- *revoca o annullamento di procedura di gara.*

*Allo scopo ogni dirigente entri il 15 di ogni mese trasmette all'Ufficio del Segretario generale, l'elenco dei provvedimenti assunti nel mese precedente che ricadano nelle fattispecie sopra indicate. La mancata comunicazione sarà oggetto di valutazione del dirigente stesso".*

Ciò premesso, dall'esame del questionario, integrato con gli approfondimenti condotti in sede istruttoria, emerge che il controllo successivo, nel 2017, ha avuto ad oggetto n. 371 atti e 252 atti nel 2018 (cfr. successiva tabella). Non sono state riscontrate irregolarità sia nel 2017 che nel 2018.

Il numero totale degli atti su cui è stato effettuato il campionamento è di 3341 per il 2017 e risulta così suddiviso: 2608 determinazioni, 137 permessi a costruire, 9 provvedimenti SUAP, 461 ordinanze gestionali e 126 contratti di scrittura privata. Per il 2018 il totale di atti è di 3579 e risulta così suddiviso: 3080 determinazioni, 117 permessi a costruire, 16 provvedimenti SUAP, 205 ordinanze gestionali e 161 contratti di scrittura privata.

<b>Controllo successivo di regolarità</b>		
	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Atti controllati (a)	371/3341	252/3579
Quota %	11,1%	7,04%
Irregolarità riscontrate (b)	0	0
Tasso di errore (b/a)	--	--
Irregolarità sanate (c)	0	0

Le risultanze dell'attività di controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva, svolta trimestralmente, 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.

Solo nel corso del 2017 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, sia nel 2017 che nel 2018, la struttura di controllo non ha effettuato le verifiche delle attestazioni concernenti i pagamenti tardivi, secondo le modalità di cui all'art. 41 del decreto-legge n. 66/2014.

Seppur si rileva, rispetto al passato, uno sviluppo positivo di tale tipologia di controllo, con la verifica successiva ed aggiuntiva per categorie di atti esposti a specifici fattori di rischio, anche legati a fenomeni di corruzione, si richiama l'attenzione sulla circostanza che la Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n.28/2014, raccomanda che la selezione delle tecniche di campionamento sia effettuata tenendo conto anche dei criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica.

## **2.2 Controllo di gestione e controllo strategico**

Dall'esame del questionario 2017 emerge che i controlli di gestione e strategico, non sono stati effettuati dal Comune di Montesilvano. A seguito di richiesta da parte del Magistrato istruttore, l'Ente nella propria risposta ha precisato che il controllo di gestione e quello strategico sono stati avviati a partire dal 2017 con la costituzione di un gruppo di lavoro e con l'organizzazione di giornate formative con l'obiettivo di preparare il personale dipendente a tale tipo di attività.

In via sperimentale, nel corso del 2017, l'Ente ha avviato la definizione di metodologie di controllo di gestione e strategico mirate a specifici settori e servizi in particolare indirizzate a servizi a domanda individuale.

Ai sensi dell'art. 197 del T.U.E.L., il controllo di gestione si articola in tre fasi. Oltre alla predisposizione del piano esecutivo di gestione, è necessaria la rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi e dei risultati raggiunti nonché la valutazione degli stessi in rapporto al piano

degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa. Attraverso il controllo di gestione l'Ente accerta lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, mediante l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi. Risulta di prioritaria importanza poi l'individuazione di indicatori di risultato tali da favorire l'elaborazione di report.

Di tutte queste attività, dall'approfondimento istruttorio e dalla consultazione dell'apposita sezione del sito istituzionale dell'ente (Amministrazione trasparente>performance>piano della performance) non vi è traccia. Risulta approvato un piano esecutivo di gestione e della performance per l'anno 2017 approvato con delibera di Giunta comunale n.213 del 18 settembre 2017, che riporta un lungo elenco di capitoli finanziari, senza specifica di indicatori e di obiettivi gestionali/operativi.

Inoltre, sempre consultando il sito amministrazione trasparente si è potuto constatare che non sono stati elaborati report in corso di gestione utili per riprogrammare in corso d'opera gli obiettivi né è stata redatta la relazione finale sulla performance

Dall'esame dei questionari relativi alle annualità 2017 e 2018 si rileva che l'Ente ancora non si è dotato di un sistema di contabilità economica, fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa ed alla richiesta in fase istruttoria dei motivi della perdurante, mancata adozione del sistema in parola sono state fornite risposte non esaustive. Infatti, per il 2017 è stato precisato che la contabilità economico- patrimoniale, è stata *correttamente implementata attraverso il metodo della partita doppia, contrariamente a quanto indicato, in modo errato, nel questionario trasmesso a Codesta Onorevole Corte*. Per il 2018 invece l'Ente ha comunicato che: *sebbene non dotato di una contabilità analitica tecnicamente intesa, provvede comunque ad assegnare specifiche risorse, con elevato grado di dettaglio anche di natura contabile, a determinati centri di costo a fronte di una rendicontazione dell'attività effettuata in linea con le capacità e le esigenze dell'Ente*.

Questa Sezione non può che ribadire al riguardo quanto già osservato con delibera n.70/2017: in vista dell'implementazione di un efficace sistema di controllo di gestione, appare centrale la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile ed in grado di fornire informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate, in relazione alle attività svolte e, soprattutto, ai risultati conseguiti. In merito anche la Sezione di controllo Puglia con la pronuncia n. 63/2017 ha segnalato che il controllo di gestione: *necessita di essere implementato attraverso l'introduzione di un sistema di contabilità analitica che consenta di misurare, anche attraverso monitoraggi intermedi, i risultati della gestione utilizzando indicatori specifici di efficacia, efficienza ed economicità*".

Nel corso del 2018 gli obiettivi generali e strategici sono stati assegnati con delibera di Giunta comunale n. 93 del 19 aprile 2018, rinvenuta anche sul sito istituzionale dell'Ente alla voce Amministrazione trasparente.

In fase istruttoria l'Ente ha precisato che: *l'esercizio finanziario 2018 ha segnato l'avvio per l'Amministrazione di Montesilvano di un percorso di definizione ed assegnazione degli obiettivi e di verifica del relativo raggiungimento che prima non era stato mai compiuto. Il Piano delle performance 2018 ha infatti individuato, per la prima volta, gli obiettivi gestionali e strategici per l'anno 2018 senza tuttavia contenere i parametri di valutazione e misurazione. La Relazione sulla performance si è limitata, dunque, a prendere atto del raggiungimento o meno di tutti o parte dei medesimi.*

Va anche rilevato che il piano della performance 2018 non riporta le risorse umane, strumentali e finanziarie assegnate ad ogni singolo Settore e fondamentali per il perseguimento degli obiettivi assegnati.

Va ancora evidenziato che, a fronte di una prima impostazione della fase programmatica degli obiettivi assegnati, risulta carente la fase della verifica che non può essere correttamente impostata in assenza di indicatori.

Si ritiene opportuno, altresì, segnalare all'Ente che la misurazione degli obiettivi è fondamentale a consuntivo al fine di indirizzare la successiva azione amministrativa, ma è indispensabile, nel corso della gestione, per disporre le azioni correttive eventualmente necessarie, in caso di scostamenti fra obiettivi programmati e risultati (art.147 comma 2 lett.a T.U.E.L.). Inoltre, tutta la procedura non è prettamente conforme al dettato normativo e alla disciplina dettagliata nel regolamento sui controlli interni e nel regolamento di contabilità (art.104 a 109).

Si registra uno sviluppo positivo di detta attività di controllo che necessita comunque di ulteriori implementazioni per rendere pienamente affidabile la valutazione dei risultati raggiunti.

Anche per quanto attiene al controllo strategico, la procedura posta in essere è difforme da quanto previsto dagli articoli 9, 10 e 11 del vigente regolamento sui controlli interni.

Va inoltre segnalato all'ente quanto evidenziato dalle linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie in merito al controllo strategico, che deve consentire il raffronto tra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti, mediante la verifica dello stato di attuazione dei programmi. Tale finalità è realizzata attraverso il riesame della programmazione, alla luce dei risultati effettivamente ottenuti, implicando una discussione sull'eventuale scostamento dell'attività amministrativa dagli obiettivi e come conseguenza la verifica della conformità dei risultati alle scelte dei dirigenti ed all'adeguatezza delle risorse umane, finanziarie e materiali impiegate.

È emersa, altresì, non una integrazione bensì una sostanziale omologazione fra il controllo di gestione e quello strategico, che invece perseguono finalità diverse. Il controllo strategico è finalizzato a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo e risultano, pertanto, fondamentali le delibere di ricognizione dei programmi,

le verifiche periodiche del loro stato di attuazione e la percentuale di raggiungimento degli obiettivi strategici.

Di queste attività, successive al Documento unico di programmazione, non si rinviene traccia nei referti e nelle note istruttorie.

### **2.3 Controllo sugli equilibri finanziari**

Dal referto si evince che il controllo in parola non è integrato con il controllo sugli organismi partecipati. In sede istruttoria, in ordine al controllo sugli equilibri finanziari, l'Ente ha precisato che il Regolamento ne disciplina agli artt. 12 e ss. l'ambito di applicazione, i termini e le modalità. Nel dettaglio è stabilito che il controllo si effettua tenendo conto della nuova disciplina di armonizzazione dei sistemi contabili e delle regole di finanza pubblica. Si svolge una volta l'anno in concomitanza con la verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio, con la ricognizione sullo stato di attuazione degli obiettivi e dei programmi previsti nel DUP. Il controllo è svolto sotto la direzione e il coordinamento del dirigente del Servizio finanziario e con la vigilanza dell'organismo di revisione economico — finanziario. Sono stati prodotti due report sugli equilibri finanziari rispettivamente nel 2017 e nel 2018 che, benché richiesti, non sono stati trasmessi e, 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, le risultanze del quale dovrebbero essere veicolate nei confronti degli organi di vertice con frequenza infrannuale. In questo modo, le informazioni rese disponibili dalla forma di controllo interno in commento consentirebbero di intercettare tempestivamente eventuali situazioni di squilibrio, in particolare con riguardo alla gestione della liquidità.

Si rileva dai questionari che per più volte gli Organi di Governo, il Segretario ed i Responsabili dei servizi sono stati coinvolti nel controllo degli equilibri finanziari. 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 proceduto alla verifica della compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa e ha ricostituito la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL.

### **2.4 Controllo sugli organismi partecipati**

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

Con i referti relativi alle annualità 2017 e 2018 l'Ente ha riferito 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 l'Ente e le sue società partecipate nonché il grado di attuazione delle

misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie. Sono 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:

*"Per quanto concerne il controllo sugli organismi partecipati, II Comune di Montesilvano possiede partecipazioni nelle seguenti società:*

- Palacongressi Spa in liquidazione 51%
- Considan in liquidazione 58%
- Ecoernme Spa in liquidazione 49,85%
- Pescarainnova Srl 3,75%
- Aca Spa 2,90%
- Consorzio Punto Europa S.C.A.R.L. 1,39%
- ATO 5%
- Ambiente Spa 8,24%

*Nessuna di esse è soggetta a controllo analogo, mentre il precedente regolamento sui controlli interni non prevedeva nulla sui controlli sulle partecipate.*

*Per quanto riguarda il controllo sugli organismi partecipati, il Comune provvede quotidianamente ad una puntuale e continua attività di indirizzo e verifica nei confronti della Azienda speciale per i servizi sociali, Ente strumentale del Comune di Montesilvano affidatario mediante contratto di servizio della gestione dei servizi sociali per conto del Comune."*

In relazione al 2018 è stato aggiunto:

*"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'A.S. e provvede mediante propri atti a fornire indirizzi e chiedere rendicontazione di quanto effettuato. Si rimanda al report sul controllo di gestione per le relative informazioni".*

Il Comune di Montesilvano, con deliberazione del Consiglio comunale n. 46 del 29.09.2017, ha approvato la revisione straordinaria delle partecipazioni ex art. 24, d.lgs. n. 175/2016, possedute dall'Ente alla data del 23 settembre 2016.

Dall'atto di ricognizione straordinaria effettuata dal Comune di Montesilvano, sono emerse n. 7 partecipazioni dirette e n. 1 indiretta.

Il precedente piano operativo di razionalizzazione, adottato ai sensi della legge n. 190/2014, evidenziava n. 6 partecipazioni dirette, di cui n. 2 relative a società già in liquidazione (Palacongressi S.p.a. in liquidazione e Ecoemme S.p.a. in liquidazione).

Questa Sezione con delibera n. 3/2018/VSG, ha accertato la sostanziale regolarità del provvedimento di razionalizzazione straordinaria del Comune di Montesilvano, con le precisazioni in merito alla necessità di definire in modo efficace i processi di dismissione avviati e di valutare, nell'ambito delle revisioni annuali delle partecipazioni, l'adozione di misure preventive di ristrutturazione/riorganizzazione della società Ambiente S.p.a., tese a consentire il conseguimento dell'equilibrio economico, incidendo sul fronte dei costi e dei ricavi.

Con deliberazioni n. 64 del 28/12/2018 e n.63 del 30/12/2019 il Comune di Montesilvano ha approvato la revisione periodica delle partecipazioni societarie possedute rispettivamente alla data del 31 dicembre 2017 e del 31 dicembre 2018 confermando in entrambi i casi il mantenimento delle partecipazioni nelle società A.C.A. In House Providing S.p.A. e Ambiente S.p.A. e confermando, altresì, l'alienazione delle partecipazioni detenute dal Comune di Montesilvano nella società Pescarainnova S.r.l., nella società Autoparco Montesilvano S.r.l. e nel Consorzio Punto Europa Teramo Società consortile a responsabilità limitata, ed in particolare di proseguire con le procedure di alienazione delle citate partecipazioni, già avviate ma ancora in itinere.

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 fra le quali è intervenuta la conciliazione dei rapporti creditori e debitori.

Dall'esame del questionario ex art. 1 comma 166 e ss. della L. n. 266/2005, per l'esercizio 2017 è emerso che l'Ente non si era dotato di un sistema informativo per rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali con le sue società partecipate e i prospetti dimostrativi di cui art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati non recavano la doppia asseverazione degli organi di revisione. Inoltre, risultavano casi di mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati.

L'Organo di revisione, con il questionario ex art. 1 comma 166 e ss. della L. n. 266/2005, relativo al rendiconto 2018, ha riferito che l'Ente si è dotato di un sistema informativo per rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali con le sue società partecipate ma i prospetti dimostrativi di cui art. 11, comma 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011 dei debiti e crediti reciproci tra l'Ente e gli organismi partecipati non recano la doppia asseverazione degli organi di revisione. Inoltre, per alcune partecipate e per l'Azienda Speciale, la conciliazione non è stata effettuata.

La Sezione al riguardo non può non rilevare come l'evidenziata incertezza dei rapporti economico-finanziari intercorrenti tra l'ente ed i suoi organismi partecipati costituisca una grave irregolarità contabile che si pone in contrasto oltre che con i principi di sana gestione sotto il profilo del rischio per gli equilibri di bilancio, anche con il vigente quadro normativo.

L'art. 11 comma 6 del d.lgs. n. 118/2011 prevede infatti, tra l'altro, che la relazione sulla gestione allegata al rendiconto illustra "gli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. La predetta informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisce la motivazione; in tal caso l'ente assume senza indugio, e comunque non oltre il termine

dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie”.

L'assenza, o il parziale adempimento della verifica in questione, si pone inoltre in contrasto con il necessario controllo sulle partecipate, cui gli enti con più di 15mila abitanti sono tenuti ai sensi dell'articolo 147-quater del Dlgs 267/2000. La norma come dianzi già richiamato prevede in particolare, tra l'altro, l'obbligo per l'amministrazione di definire preventivamente, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e l'organizzazione di un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Sulla base di tali informazioni l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

Ma il riscontro dei debiti/crediti reciproci si appalesa necessario anche in relazione alla valutazione, richiesta dall'art. 147-quinquies del d.lgs. 267/2000, degli effetti che si determinano sul bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

Da ultimo la verifica in questione costituisce uno degli elementi della revisione straordinaria delle partecipazioni richiesta dall'articolo 24 del d.lgs. n. 175/2016, e dalla razionalizzazione periodica annuale, di cui all'articolo 20 del medesimo decreto.

La finalità è evidentemente quella di garantire l'allineamento delle risultanze contabili dell'ente con quelle del soggetto partecipato. Ciò al fine di chiarire eventuali incongruenze e garantire una piena attendibilità dei rapporti debitori e creditori onde evitare l'insorgere di passività in capo all'ente socio.

Da ultimo, è appena il caso di rammentare che già la Sezione delle Autonomie di questa Corte, ha avuto modo di chiarire che “in caso di inerzia da parte degli organi di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate, il soggetto incaricato della revisione dell'ente territoriale segnala tale inadempimento all'organo esecutivo dell'ente territoriale che assume senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie (art. 11, co. 6, lett. j, d.lgs. n. 118/2011)” (Corte dei Conti, Sez. Autonomie, Delib. 19 gennaio 2016, n. 2/QMIG).

## **2.5 Controllo sulla qualità dei servizi**

L'ente per l'annualità 2017 ha affermato di non aver effettuato analisi sulla qualità dei servizi mentre per il 2018 ha comunicato di aver effettuato tale tipologia di controllo solo per alcuni servizi. In sede di approfondimento istruttorio è stato precisato che *per quanto riguarda il controllo sulla qualità dei servizi, l'Ente ha provveduto alla progettazione di specifici*

*questionari, da somministrare successivamente al 2017. Nel dettaglio, l'Ente ha progettato questionari sul controllo della qualità dei servizi, rivolti principalmente ai c.d. servizi a domanda individuale*

Per quanto concerne la customer satisfaction ed il benessere organizzativo, l'Ente ha avviato nel corso del 2018 *un processo di graduale progettazione ed implementazione di tali tipologie di controlli. Pertanto, nel corso del 2018 è stato somministrato (le risultanze possono essere visionate nell'apposita rendicontazione contenuta nel report sul controllo di gestione e strategico) un questionario per un servizio a domanda individuale (servizio scuolabus). Nel corso del 2019 tali servizi sono stati notevolmente implementati.*

### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

### **ACCERTA**

sulla base delle Relazioni annuali del Sindaco di Montesilvano (PE) sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2017 e 2018 (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 del TUEL):

- le criticità precedentemente esposte in merito al controllo di regolarità amministrativa e contabile e al controllo di gestione, segnalando in particolare la necessità di perfezionare le modalità di campionamento e selezione degli atti da sottoporre ad esame e di ulteriori implementazioni per rendere affidabile la misurazione dei risultati raggiunti;

- l'inadeguatezza del controllo interno strategico, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi;

### **DISPONE**

che l'Ente comunichi a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate;

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

che la presente deliberazione sia trasmessa alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo ai fini dell'eventuale applicazione di quanto previsto dall'art. 148, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267.

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

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 9 aprile 2020.

L'Estensore  
F.to Antonio DANDOLO

Il Presidente  
F.to Manuela ARRIGUCCI

Depositata in Segreteria il 20 aprile 2020  
Il Funzionario preposto al Servizio di Supporto  
F.to Lorella Giammaria