



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente <i>relatore</i>
Giovanni Natali	Primo Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Lucia Minervini	Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario

ha adottato 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 Surbo** (LE), relativamente all'esercizio 2019.

udito il relatore Pres. Enrico Torri nella camera di consiglio del **13 dicembre 2022** convocata con ordinanza n. **25/2022**.

Premesso in **FATTO** e considerato in **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 sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. e) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213 e dall'art. 33, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, nell'ambito delle misure volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti alle verifiche sulla sana gestione

finanziaria degli enti territoriali, 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, ai sensi del citato art. 148 TUEL, nel fornire le linee guida alla funzione di referto in parola, relativamente all'esercizio 2019, ha sottolineato quanto segue: “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, oltreché per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali...l'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del management e per soddisfare i bisogni della collettività amministrata. Attivando il processo di autovalutazione dei propri sistemi di pianificazione-programmazione e controllo nonché dei cicli erogativi in termini di apporto quantitativo e qualitativo, l'Ente può, infatti, ottimizzare le proprie performance attraverso un articolato flusso informativo che, partendo dagli obiettivi strategici, è in grado di individuare ed alimentare gli obiettivi operativi in un quadro organizzativo più strutturato e consapevole. ...Allo scopo di promuovere modelli di governance più innovativi e responsabili, le ... Linee guida e lo schema di relazione-questionario sul funzionamento del sistema dei controlli interni nell'esercizio 2019 intendono offrire ai Sindaci delle Città metropolitane e dei Comuni con popolazione superiore ai 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

critéri univoci idonei a fornire una visione d'insieme su cui fondare valutazioni di adeguatezza, affidabilità ed efficacia circa il sistema dei controlli realizzato nel corso del tempo dai singoli Enti. ... le ripercussioni prodotte dall'emergenza legata alla crisi epidemiologica da COVID-2019 sembrano essere destinate ad incidere in modo particolarmente significativo sul quadro di detti controlli, in considerazione principalmente dell'esigenza di adattarne la struttura organizzativa e le modalità di gestione delle prestazioni lavorative allo scopo di garantire la tutela della salute del relativo personale dipendente. Per affrontare ... tale situazione emergenziale, la Sezione delle autonomie ha inteso offrire un ulteriore supporto operativo agli organi e alle strutture di controllo interno degli enti territoriali attraverso l'adozione di specifici criteri di indirizzo e orientamento volti a dotare i controlli di più adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) per contrastare efficacemente le emergenze attuali e future. In particolare, con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, recante "Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da 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 interazioni sinergiche 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, prodotto dalla necessità di conformarsi alle modifiche del quadro normativo di riferimento o di revisione degli assetti operativi dell'Ente, 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. ...La circolarità delle informazioni e il progressivo miglioramento dei processi di analisi interna rispondono all'esigenza di procedere più speditamente lungo il percorso di evoluzione dei sistemi di pianificazione, misurazione e valutazione della performance a supporto dei processi decisionali. In questa direzione, è essenziale implementare una sinergica collaborazione fra le diverse metodologie di controllo, con relativo affinamento dei metodi e dei contenuti delle tipologie di controllo coinvolte nel processo integrativo. Nell'intento di promuovere tale processo sinergico, l'ottica delle ... Linee guida continua ad insistere su un'analisi più integrata, volta a mettere in relazione le funzionalità delle singole tipologie di controllo. A questo scopo, i diversi controlli vengono osservati come un unico

sistema di misurazione integrato, in grado cioè di raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l'insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo è dotato. Affinché tale integrazione sia effettiva, è necessario, però, che i loro contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell'Ente. ... Benché il sistema dei controlli interni necessiti di opportuni adeguamenti per renderlo più rispondente alle esigenze nascenti dalla crisi indotta dall'emergenza epidemiologica, lo schema di relazione-questionario per l'esercizio 2019 conserva inalterate le caratteristiche di forma e contenuto delle Linee guida approvate gli scorsi anni. Ciò in quanto il questionario risponde, principalmente, all'esigenza di cogliere le principali modalità attuative del sistema dei controlli interni che le diverse realtà territoriali hanno adottato nell'anno di riferimento, permettendo così di analizzarne il funzionamento ed i risultati raggiunti. Esso, quindi, non necessita di particolari adattamenti dato che il contesto organizzativo e gestionale dei controlli effettuati nel 2019 non poteva essere stato ancora inciso dagli effetti dirompenti prodotti dalla pandemia da COVID-2019.".

Il suddetto schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, continua pertanto ad essere organizzato in otto sezioni, dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuna tipologia di controllo.

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;

Le successive sei 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.

L'ottava sezione (Note) chiude il questionario con uno spazio 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.

Il questionario si pone i seguenti obiettivi:

- attuare la ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo;
- intercettare problematiche inerenti atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale e verificare 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 prescelti 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 sui controlli interni, secondo le modalità e i criteri definiti dalla normativa, rappresenta un importante strumento ricognitivo di supporto per le scelte programmatiche dell'ente locale, rendendo possibile l'adozione delle misure correttive rese necessarie. Detto ultimo profilo costituisce uno degli indicatori più utili attraverso cui misurare l'efficacia complessiva del sistema dei controlli interni.

All'ordinaria funzione di referto agli organi di vertice politico e amministrativo nonché all'organo di revisione contabile dell'ente, svolta dalle Sezioni regionali della Corte dei conti in esito alle verifiche sul funzionamento dei controlli interni, si affianca la previsione di cui al comma 4 dell'art. 148 TUEL, che prevede da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali un esito sanzionatorio pecuniario a carico degli amministratori responsabili, nei casi di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate.

Premesso quanto sopra, con la presente deliberazione questa Sezione regionale di controllo si pronuncia sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole

contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Surbo (LE)**, relativamente all'esercizio 2019.

L'analisi del referto annuale del sindaco del **Comune di Surbo** ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria, ritualmente acquisiti dal Collegio.

In via preliminare, si rileva che nella "Sezione Note" del referto, è stato rappresentato "...che il Comune dall'11 maggio 2018 e sino al 22 settembre 2020 è stato retto da una Commissione Straordinaria nominata ai sensi dell'art. 143 del D.Lgs 267/2000. Questo non ha consentito una piena attuazione del Sistema integrato dei controlli interni ed in particolare delle nuove tipologie di controllo, *in primis* del controllo strategico. Si stanno comunque ponendo le basi affinché, nel corso dell'anno 2021, si possa arrivare all'attivazione di una struttura dedicata alla corretta attuazione del Sistema integrato dei controlli interni."

Al riguardo, nel sottolineare che i Comuni affidati alla conduzione di un commissario straordinario sono comunque astretti alla richiamata disciplina sui controlli interni, la Sezione osserva in via preliminare che 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 15.115 abitanti) ha previsto ed attuato, per l'esercizio 2019, un sistema di controlli interni che necessita di modifiche ed integrazioni volte ad assicurarne una funzionalità e adeguatezza, nei termini delle osservazioni che seguono.

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, previsto dall'art. 147 TUEL e disciplinato dall'art.147-*bis* del TUEL, è finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Gli artt. 6-9 del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 9/2017, disciplinano il controllo preventivo e successivo di regolarità amministrativa e il controllo di regolarità contabile dell'ente.

In particolare, il controllo di regolarità amministrativa di cui all'articolo 147 *bis* del D. Lgs. n. 267/2000 si suddivide nella fase preventiva e nella fase successiva (art. 6).

Nella fase preventiva, il controllo di regolarità amministrativa si estende alle proposte di deliberazioni di Giunta e Consiglio che non siano meri atti di indirizzo ed alle determinazioni dei Responsabili delle strutture apicali dell'Ente, nonché a qualunque tipo di atto che abbia natura provvedimentoale (es. decreti ed ordinanze sindacali, autorizzazioni, permessi etc.) e si concretizza nel rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e correttezza dell'azione amministrativa. Il parere di regolarità tecnica è espresso dal Responsabile della Struttura apicale interessato ed è riportato nella delibera, nella determina o nell'atto provvedimentoale quale parte integrante e sostanziale degli stessi. Il parere di regolarità tecnica verifica: il rispetto delle normative comunitarie, statali, regionali e regolamentari, generali e di settore; la correttezza e regolarità della procedura; la rispondenza agli obiettivi dell'Ente. La Giunta ed il Consiglio possono discostarsi dalle risultanze del parere di regolarità tecnica sulla base di argomentate motivazioni (art. 7).

Nella fase successiva all'adozione degli atti amministrativi, il controllo di regolarità amministrativa è svolto dal Segretario Generale, che si avvale del supporto di apposita struttura interna. Sono soggetti al controllo successivo di regolarità amministrativa, da espletarsi secondo principi generali di revisione aziendale, le determinazioni, i contratti e gli altri atti amministrativi aventi natura provvedimentoale (es. decreti ed ordinanze sindacali, autorizzazioni, permessi etc.). 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 atti amministrativi aventi natura provvedimentoale: le loro tipologie, da determinare anche con riferimento alla natura o al valore 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. Per ogni determinazione, contratto e atto verificato è redatta una apposita scheda in cui sono indicati: gli elementi identificativi, il controllo espletato e le relative risultanze, queste ultime da motivare se negative. Al termine della verifica di ciascuna tipologia di atti esaminati è redatto un apposito report dal quale risulti: il numero, per ciascuna tipologia, dei provvedimenti, dei contratti e degli altri atti amministrativi esaminati; i rilievi e le eventuali osservazioni formulati sull'atto oggetto di verifica. I predetti report, con periodicità almeno semestrale, sono trasmessi, a cura del Segretario Generale: ai Responsabili delle Strutture apicali interessate, unitamente alle

direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, utili quali documenti per la valutazione dei rispettivi dipendenti; all'Organo di Revisione Contabile; al Nucleo di Valutazione/OIV quali elementi utili per la valutazione dei Responsabili delle Strutture apicali; al Presidente del Consiglio Comunale; al Sindaco (art. 8).

Il **controllo di regolarità contabile** è svolto dal Responsabile del Servizio Finanziario e si esercita attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria. Esso si estende alle proposte di deliberazioni di Giunta e Consiglio che non siano meri atti di indirizzo ed alle determinazioni dei Responsabili delle Strutture apicali dell'Ente, nonché a qualunque tipo di atto che abbia natura provvedimento (es. decreti ed ordinanze sindacali, autorizzazioni, permessi etc.), qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente. Il controllo di regolarità contabile verifica: la disponibilità dello stanziamento di bilancio; la corretta imputazione; l'esistenza del presupposto dal quale sorge l'obbligazione; l'esistenza dell'impegno di spesa; la conformità alle norme fiscali; il rispetto delle competenze proprie dei soggetti dell'Ente; il rispetto dell'ordinamento contabile; il rispetto del regolamento di contabilità; la mancanza di conseguenze negative sugli equilibri di bilancio e sul patto di stabilità; l'accertamento dell'entrata; la copertura nel bilancio pluriennale; la regolarità della documentazione; gli equilibri finanziari complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica; ogni altro aspetto relativo alla legittimità della spesa. Al controllo di regolarità contabile partecipa l'Organo di Revisione Contabile, che verifica le attività di controllo svolte dal Responsabile del Servizio Finanziario. L'Organo di Revisione Contabile redige uno specifico rapporto con cadenza semestrale. Tale report è trasmesso al Sindaco, al Segretario Generale, ai Responsabili delle Strutture apicali, al Nucleo di Valutazione/OIV (che ne tiene conto ai fini della valutazione) (art. 9)

Per quanto attiene al controllo successivo, sulla base di quanto dichiarato nel referto, nel corso dell'esercizio 2019, il Comune ha previsto n. 2 report e prodotto n. 2 report; la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento "ad estrazione casuale semplice".

Da una interrogazione del sito istituzionale dell'ente, con Prot. n. 0007838 del 24/04/2020, risulta elaborato il report per il primo semestre 2019; mentre, con Prot. n. 0009065 del 18/05/2020 risulta pubblicato ed elaborato il report per il secondo semestre. Il primo report

risulta pertanto redatto a distanza di circa 10 mesi dalla chiusura del semestre dell'anno precedente.

Rileva al riguardo il Collegio l'opportunità che l'ente aumenti il numero e la tempestività dei report, nonché la percentuale di atti sottoposti a controllo di regolarità, prevedendo tecniche di campionamento stratificato, ad esempio per classe di importo, per dirigente firmatario, per aree di intervento, con eventuale sovrarappresentazione dei settori a maggior rischio.

In conclusione, nel prendere atto delle modalità di svolgimento del controllo di regolarità amministrativa e contabile, si invita l'Ente porre in essere i suindicati correttivi volti ad implementarne l'efficacia.

2. Controllo di gestione

Il controllo di gestione - le cui finalità, oggetto e modalità sono fissate negli artt. 196 e 197 TUEL - 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 i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

Detto controllo monitora l'attività gestionale, rilevando con carenza periodica definita dal regolamento di contabilità dell'ente, gli scostamenti tra risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti, fornendo elementi all'organo di direzione per il miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, anche al fine dell'adozione di tempestivi interventi correttivi.

Il controllo di gestione si articola in varie fasi:

- predisposizione del piano esecutivo di gestione, con cui si definiscono gli obiettivi di gestione, si individuano i risultati attesi e si assegnano le risorse necessarie al loro raggiungimento, insieme alle risorse umane e strumentali, ai vari centri di responsabilità, fissando altresì gli indicatori per la valutazione del livello di realizzazione degli obiettivi;
- rilevazione e misurazione dei dati della gestione;

- rendicontazione dei risultati ai centri di responsabilità dell'ente;
- adozione di tempestivi interventi correttivi resisi necessari in caso di scostamenti.

Oltre all'obbligo di relazione sul funzionamento dei controlli interni posto a carico del sindaco e del presidente della provincia dall'art. 148 TUEL, l'art. 198-*bis* prevede che la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione di controllo, fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori e ai responsabili dei servizi, anche alla Corte dei conti.

L'art. 10 del regolamento sui controlli interni dell'Ente stabilisce che il controllo di gestione è l'attività diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati dagli organi politici e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità e la quantità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, il livello di efficienza, efficacia ed economicità dell'attività gestionale svolta per il raggiungimento dei predetti obiettivi. Le sue fasi operative sono unificate con quelle previste nel ciclo delle *performance* di cui al D. Lgs. n. 150/2009. Le risultanze del controllo di gestione sono utilizzate anche dal Nucleo di Valutazione/OIV ai fini della performance individuale dei Responsabili delle Strutture apicali dell'Ente.

La struttura delle responsabilità per il controllo di gestione "è la disarticolazione della struttura organizzativa dell'Ente in centri di responsabilità. Il centro di responsabilità è un'unità organizzativa che, sotto la guida del Responsabile, governa autonomamente risorse (finanziarie, umane e patrimoniali) per ottenere risultati in termini di obiettivi, di livelli di attività, di efficacia, di efficienza e di economicità. La struttura operativa cui è demandato l'espletamento del controllo di gestione è denominata "Ufficio del Controllo di Gestione" in posizione di staff. L'ufficio è coordinato dal Segretario Generale, coadiuvato dal Responsabile del Servizio Finanziario." (art. 11 reg. cit.)

Il successivo art. 12 prevede che detto controllo "è svolto con periodicità semestrale, secondo le modalità e redigendo il referto di cui agli articoli 196, 197, 198 e 198-*bis* del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267. Il controllo di gestione è svolto sull'attività amministrativa dell'apparato comunale, analizzando ed evidenziando il rapporto tra costi e rendimenti, 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 dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi, al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficienza, l'efficacia ed il grado di economicità dell'azione intrapresa." (art. 12).

Lo stesso regolamento, all'art. 13 prevede che, per il corretto svolgimento del controllo di gestione, viene predisposto un sistema di monitoraggio e di verifica avente come oggetto l'andamento della gestione, dei relativi costi e dei suoi risultati. A tal fine la Giunta, in sede di approvazione del PEG, provvede a definire indicatori specifici di risultato, di efficacia, di efficienza e di economicità dell'azione amministrativa, tenuto conto del Piano degli indicatori e dei risultati di bilancio di cui all'art. 18-bis del D. Lgs. n. 118/2011. Sulla base dei dati rilevati e monitorati da ogni Struttura apicale, in coerenza con gli indicatori di cui al comma precedente, l'UCG elabora il referto del controllo di gestione, accompagnato da una relazione illustrativa, che fornisca una lettura chiara dei dati riportati. Le risultanze sulla performance dell'Ente, validate dal Nucleo di Valutazione/OIV, integrano il referto per il controllo di gestione. L'UCG provvede ad inoltrare il referto al Sindaco e alla Giunta, ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati, ai Responsabili della Struttura apicale, ai fini della valutazione dell'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili, nonché al Nucleo di Valutazione/OIV e alla Corte dei conti.

In sede di referto è stata evidenziata, per l'annualità 2019, la mancata adozione di n.1 report nell'ambito del controllo di gestione. Al riguardo, in sede di riscontro istruttorio l'Ente ha precisato che la disposizione è stata interpretata nel senso "dell'unicità del report annuale in cui confluiscono gli esiti dei controlli semestrali".

In sede di referto l'ente ha segnalato un medio grado di criticità nell'organizzazione e attuazione del controllo di gestione, l'assenza di azione correttive avviate nell'anno 2019 in esito ai report, di non avvalersi di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia, la mancata tempestività dei report periodici nel 50% dei casi nel fornire informazioni utili alle decisioni da prendere, la mancata capacità del controllo di gestione di influenzare l'attività in corso di svolgimento al fine di rideterminare la riprogrammazione degli obiettivi.

In conclusione, sulla base del referto e degli esiti istruttori, la Sezione rileva che l'ente si è dotato di una insufficiente struttura di controllo di gestione, sostanzialmente inadeguata a monitorare l'attività di gestione, *sub specie* delle tempestive rilevazioni degli scostamenti tra risultati e obiettivi predeterminati, dell'analisi delle cause e della segnalazione agli organi di direzione delle misure di autocorrezione; con conseguente necessità di porre in essere le opportune misure correttive.

3. Controllo sugli equilibri finanziari.

Il controllo sugli equilibri finanziari - previsto dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, finalizzato a rafforzare il controllo esercitato dall'organo di revisione contabile, ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. della legge n. 266/2005, mediante il coinvolgimento trasversale degli organi istituzionali dell'ente - assicura gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Le concrete modalità di svolgimento di questa tipologia di controllo sono disciplinate nel regolamento di contabilità di ciascun ente, nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (cfr. artt. 153, c. 4 e 6; 193 TUEL).

Il controllo sugli equilibri finanziari deve prevenire situazioni gestionali in contrasto con le previsioni di bilancio, al fine di mantenere gli equilibri finanziari nel corso dell'intera gestione: in particolare, per quanto attiene agli equilibri finanziari della gestione di competenza (artt. 162 e ss. TUEL), della gestione dei residui e della cassa.

Di particolare importanza è il ruolo del responsabile del Servizio finanziario, il quale deve svolgere un'attività di direzione e coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione, acquisendo e monitorando le informazioni utili alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

L'efficacia del sistema di controllo può essere valutata, in relazione alle concrete modalità del suo esercizio, sotto i seguenti profili: soggetti coinvolti; adozione di linee guida da parte del responsabile del servizio finanziario; segnalazioni obbligatorie effettuate (art. 156, c. 6 TUEL), riscontro di criticità nella gestione di competenza, dei residui e di cassa; adozione di misure consequenziali, quali approvazione di delibere di riequilibrio etc.

L'art. 28 del Regolamento sui controlli interni prevede che il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente è disciplinato nel Regolamento di contabilità; con deliberazione del 2019

l'ente ha approvato il regolamento di contabilità armonizzata; la disciplina sul controllo sugli equilibri finanziari è contenuta negli articoli 31-33.

A tenore dell'art. 31 del citato regolamento il controllo sugli equilibri finanziari è il sistema attraverso il quale si verifica, durante tutto l'arco dell'esercizio, il permanere degli equilibri complessivi di bilancio, e in caso di accertamento negativo, si adottano gli opportuni correttivi volti a prevenire situazioni di squilibrio presenti o future. Esso ha la funzione di assicurare una corretta gestione del bilancio, monitorando costantemente gli equilibri della gestione di competenza, della gestione dei residui, della gestione di cassa, gli equilibri di patto e gli equilibri connessi alla gestione degli organismi esterni. Esso è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione. Detto controllo è volto a monitorare il permanere dei seguenti equilibri, in termini di competenza, residui, cassa: - equilibrio tra entrate e spese complessive; -equilibrio di parte corrente; -equilibrio di parte capitale; -equilibrio nella gestione delle spese per i servizi per conto di terzi; -equilibrio nella gestione dei movimenti di fondi (concessione e riscossione di crediti, anticipazioni di liquidità); -equilibrio tra entrata a destinazione vincolata e correlate spese; - equilibri legati agli obblighi di finanza pubblica disposti dalla normativa.

L'art. 32 (reg. ult. cit.) dispone che il controllo sugli equilibri finanziari si articola nelle seguenti fasi: a) preventiva, anche attraverso l'elaborazione di obiettivi connessi al perseguimento degli equilibri finanziari; b) concomitante: consistente nella verifica del permanere degli equilibri finanziari, svolta attraverso monitoraggi e report periodici; c) successiva: mediante elaborazione di indici e parametri finanziari e gestionali di risultato, nonché di un referto finale inerente l'attività finanziaria complessiva dell'ente.

Infine, l'art. 33 dispone che sulla scorta delle verifiche espletate, il Responsabile del Servizio Finanziario redige una relazione sulla situazione complessiva degli equilibri finanziari dell'ente. Il verbale deve essere trasmesso tempestivamente al Sindaco, alla Giunta Comunale, al Consiglio Comunale, al Segretario generale ed all'Organo di Revisione. Nel caso in cui siano evidenziate condizioni di squilibrio finanziario, il Responsabile del Servizio Finanziario dovrà proporre le misure da intraprendere per ristabilire le condizioni di equilibrio del bilancio. 4. Qualora i fatti o le valutazioni emerse dal controllo sugli equilibri siano di particolare gravità, e si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti

evidenzi il costituirsi di situazioni non compensabili da maggiori entrate o minori spese tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio, il Responsabile del Servizio Finanziario, ai sensi dell'art. 153 comma 6 TUEL, entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti, dovrà segnalare tale situazione al legale rappresentante dell'ente, al Consiglio dell'ente nella persona del suo presidente, al segretario ed all'organo di revisione, nonché alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei Conti. Il Consiglio provvede al riequilibrio a norma dell'articolo 193 TUEL entro trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, anche su proposta della Giunta. Viene rimessa all'autonomia gestionale del Responsabile del Servizio Finanziario l'organizzazione delle modalità di svolgimento del controllo sugli equilibri di bilancio.

Dall'esame del questionario trasmesso si evince che gli organi di governo, il segretario e i responsabili dei servizi sono stati attivamente coinvolti una sola volta durante l'anno per quanto attiene al controllo sugli equilibri finanziari.

Dal stesso referto risulta che il responsabile del servizio finanziario non ha adottato specifiche misure di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari; in sede istruttoria l'ente ha dichiarato che la disciplina del controllo degli equilibri finanziari contenuta nel regolamento di contabilità approvato nel 2019 è molto dettagliata e che pertanto "il controllo sugli equilibri finanziari non ha richiesto specifiche linee guida per un regolare svolgimento".

La Sezione prende atto di quanto evidenziato dall'Ente, sottolineando la necessità di costante monitoraggio e di un congruo adeguamento del fondo per il contenzioso, nonché di un'attenta verifica delle annualità in scadenza relative al recupero dell'evasione tributaria al fine di evitare la prescrizione delle annualità arretrate.

4. Controllo strategico

Per verificare lo stato di attuazione dei programmi, l'ente locale deve definire 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.

Il controllo strategico è finalizzato alla verifica dello stato di attuazione delle scelte e degli obiettivi contenuti nei documenti di pianificazione degli organi di direzione politica; è in sostanza l'attività volta a controllare l'attuazione dei programmi contenuti nel Documento Unico di Programmazione (DUP) e dettagliati nel PEG/Piano della Performance; realizza un'attività di collaborazione con gli organi politici con la finalità di supportarli nelle decisioni volte al raggiungimento degli obiettivi strategici.

Una corretta realizzazione di tale tipologia di controllo postula la predisposizione di idonei set di indicatori che consentano di valutare gli obiettivi dell'ente sotto profili significativi, quali ad esempio il loro rilievo economico-finanziario, i tempi di realizzazione, la qualità dei servizi forniti.

L'eventuale segnalazione di scostamenti in esito al monitoraggio operato con il controllo strategico, al fine dell'adozione di misure correttive, richiede periodiche verifiche che consentano di riorientare tempestivamente l'azione dell'ente verso gli obiettivi predefiniti in sede di programmazione.

Nel referto trasmesso il comune di Surbo ha dichiarato che il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione ed utilizza le informazioni della contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e delle politiche tariffarie.

In sede di riscontro istruttorio, l'ente ha affermato che la mancata attuazione del controllo strategico conformemente alle previsioni regolamentari è stata determinata dalle oggettive condizioni di sottodimensionamento dell'organico con conseguenti difficoltà operative, mentre l'alto grado di criticità attribuito nel questionario al controllo strategico è da riferirsi alla mancanza di una struttura dedicata al monitoraggio costante ed alla elaborazione dei report periodici. Si precisa inoltre che l'art. 19 del Regolamento sul Sistema dei controlli interni affida alla Giunta Comunale, in sede di definizione degli obiettivi che ha intenzione di sviluppare per la realizzazione delle strategie stesse, l'individuazione degli indicatori relativi alle azioni strategiche e che la scelta di individuare solo obiettivi di efficacia è stata ritenuta maggiormente confacente alla situazione organizzativa dell'Ente.

In conclusione il Collegio rileva che la percentuale media (semplice) del 91% di obiettivi strategici raggiunti nell'anno, indicata nel questionario, si appalesa priva di una qualsiasi fondamento in assenza di strutture dedicate dall'ente a tale tipologia di controllo e dalla pressoché totale assenza di indicatori elaborati ed applicati nell'anno di riferimento. La

carenza di indicatori finalizzati alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, determina l'impossibilità di valutare gli obiettivi dell'ente sotto profili significativi, quali ad esempio il loro rilievo economico-finanziario, i tempi di realizzazione, la qualità dei servizi forniti, rendendo impossibile l'eventuale segnalazione di scostamenti al fine dell'adozione di misure correttive, al fine di riorientare tempestivamente l'azione dell'ente verso gli obiettivi predefiniti in sede di programmazione. Ne consegue la necessità di implementare nell'ente un adeguato sistema di controllo strategico in attuazione della normativa di legge e del regolamento sui controlli interni.

5. Controllo sulla qualità dei servizi.

Ai sensi dell'art 147, comma 2 lett. e) 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.

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 *customer satisfaction*, che delinea un modello di analisi in cui compito dell'amministrazione è dare risposte tempestive e correlate ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese (Sez. Autonomie delib. n. 5/2017/IPR).

Dal referto trasmesso è emerso che, nell'anno 2019: le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si estendono anche ai servizi offerti dagli organismi partecipati (punto 7.3); non sono stati elaborati e applicati indicatori relativi alla trasparenza dei tempi di erogazione (punto 7.4 c), alla trasparenza dei costi di erogazione (punto 7.4 d), alla trasparenza sulle responsabilità del servizio (punto 7.4 e), alla conformazione agli standard di qualità (punto 7.4 i); gli standard di qualità programmati nell'anno non sono stati determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti similari (punto 7.6); non sono stati pubblicati i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti, anche se negativi; non vengono effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;

ha utilizzato solo alcuni strumenti di monitoraggio della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione dell'utenza.

In sede istruttoria, il Comune ha affermato che sta procedendo ad una generale riorganizzazione del controllo sulla qualità dei servizi, estesa anche alla farmacia comunale, "che avrà piena attuazione con l'istituzione della necessaria unità operativa in modo tale da consentire uno svolgimento dei controlli in maniera costante e attendibile."

In conclusione, la Sezione rileva un quadro di non soddisfacente misurazione della qualità dei servizi, stante l'assenza di un sistema organico e diffuso di rilevazione, elaborazione ed analisi del livello dei servizi erogati, come peraltro previsto dagli artt. 25-27 del regolamento sul sistema dei controlli interni dell'ente.

6. Controllo sugli organismi partecipati

In relazione al controllo sugli organismi partecipati, l'art. 147-*quater*, al comma 1, 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 successivo comma 2 prevede che, a tal fine, 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.

La predeterminazione di obiettivi per tutte le società partecipate si ricollega al soddisfacimento degli interessi pubblici posti a base della partecipazione dell'ente e al correlato impiego di pubbliche risorse.

Gli obiettivi possono essere individuati in relazione ai contenuti dei contratti di servizio o di affidamento per le società strumentali o erogatrici di pubblici servizi, ovvero valorizzando i risultati organizzativi ed economici e finanziari della gestione, definendo

periodiche rilevazioni volte alla verifica di eventuali scostamenti ed alla adozione di misure correttive.

Rileva il Collegio che dalla Relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2019, emerge quanto segue.

Verifica rapporti di debito e credito con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate. L'Organo di revisione, ai sensi dell'art.11, comma 6 lett.j del d.lgs.118/2011, ha verificato che è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati. L'Ente, nel corso dell'esercizio 2019, non ha proceduto a esternalizzare alcun servizio pubblico locale o, comunque, non ha sostenuto alcuna spesa a favore dei propri enti e società partecipati/controllati, direttamente o indirettamente.

Costituzione di società e acquisto di partecipazioni societarie. L'Ente, nel corso dell'esercizio 2019, non ha proceduto alla costituzione di nuove società o all'acquisizione di nuove partecipazioni societarie.

Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche. L'Ente ha provveduto in data 20.12.2019 con deliberazione della Commissione Straordinaria con i poteri di consiglio n.209 (entro il 31 dicembre 2019) all'analisi dell'assetto complessivo di tutte le partecipazioni possedute, dirette e indirette, predisponendo, ove ne ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione.

Società che hanno conseguito perdite di esercizio. L'Organo di revisione dà atto che nessuna società controllata/partecipata ha subito perdite nel corso dell'esercizio 2019 (e nei due precedenti).

Ulteriori controlli in materia di organismi partecipati. Infine, l'Organo di revisione dà atto che i dati inviati dagli enti alla banca dati del Dipartimento del Tesoro sono congruenti con le informazioni sugli organismi partecipati allegate alla relazione sulla gestione.

Con deliberazione del consiglio comunale n. 10 dell'11.12.2020, è stato approvato il bilancio consolidato dell'esercizio 2019.

Le aziende, le società e gli enti inseriti nell'elenco 1 di cui al par. 3.1 del Principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato (Allegato 4/4 al d.lgs. n. 118/2011) che compongono il gruppo amministrazione pubblica, sono i seguenti:

Denominazione	Cod. Fiscale/P.IVA	Categoria	Tipologia di partecipazione	Società in house	Società affidataria diretta di servizio pubblico	% partecipazione	Motivo di esclusione dal perimetro di consolidamento
Farmacia Comunale di Surbo Srl	4241840752	2. Ente strumentale controllato	1. Diretta	NO		51	
Consorzio ASI Lecce	00380090753	3. Ente strumentale partecipato	1. Diretta	NO		6,9	
Autorita' Idrica Pugliese	07277870726	3. Ente strumentale partecipato	1. Diretta	NO		0,37	1. Irrilevanza
Consorzio Universitario Interprovinciale Salentino CUIS	80016780753	3. Ente strumentale partecipato	1. Diretta	NO		0,74	1. Irrilevanza
Consorzio Nord Salento Valle della Cupa	03204660751	3. Ente strumentale partecipato	1. Diretta	NO		19,33	1. Irrilevanza

Le aziende, le società e gli enti inseriti nell'elenco 2 di cui al par. 3.1 del Principio contabile applicato concernente il bilancio consolidato (Allegato 4/4 al d.lgs. n. 118/2011) componenti del gruppo amministrazione pubblica compresi nel bilancio consolidato, sono i seguenti:

Denominazione	Codice Fiscale	Categoria	% part.ne	Anno di riferimento bilancio	Metodo di consolidamento
Farmacia Comunale di Surbo Srl	4241840752	2. Ente strumentale controllato	51	2019	Integrale
Consorzio ASI Lecce	00380090753	3. Ente strumentale partecipato	6,9	2019	Proporzionale

Il Conto Economico Consolidato del Gruppo Comune di Surbo, presenta una perdita di pari ad € -87.865,83, come meglio evidenziato nella tabella sottostante:

Conto economico						
Descrizione	Comune di Surbo	FARMACIA COMUNALE SURBO SRL	CONSORZIO A.S.I			BILANCIO CONSOLIDATO 2019
TOTALE COMPONENTI POSITIVI DELLA GESTIONE (A)	9.844.987,26	883.898,00	732.597,00			11.461.482,26
TOTALE COMPONENTI NEGATIVI DELLA GESTIONE (B)	9.677.020,86	831.866,00	538.193,58			11.047.080,44
DIFFERENZA FRA COMP. POSITIVI E NEGATIVI DELLA GESTIONE (A-B)	167.966,40	52.032,00	194.403,42			414.401,82
Totale proventi finanziari	354,98	44,00	890,93			1.289,91
Totale oneri finanziari	131.758,72	7.167,00	27.512,37			166.438,09
TOTALE PROVENTI ED ONERI FINANZIARI (C)	-131.403,74	-7.123,00	-26.621,44			-165.148,18
TOTALE RETTIFICHE (D)	0,00	0,00	0,00			0,00
Totale proventi straordinari	610.624,54	0,00	0,00			610.624,54
Totale oneri straordinari	804.017,90	0,00	0,00			804.017,90
TOTALE PROVENTI ED ONERI STRAORDINARI (E)	-193.393,36	0,00	0,00			-193.393,36
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE (A-B+C+D+E)	-156.830,70	44.909,00	167.781,98			55.860,28
RISULTATO DELL'ESERCIZIO (comprensivo della quota di pertinenza di terzi)	-257.185,45	28.900,00	140.419,62			-87.865,83

In sede istruttoria, è stato chiesto al comune: di fornire le ragioni per cui la relazione sul governo societario, predisposta dalle società a controllo pubblico, non contenga il

programma di valutazione del rischio aziendale, a norma dei commi 2 e 4 dell'art.6 del T.U.S.P.; di chiarire i motivi per i quali non sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di efficacia, economicità, redditività, qualità dei servizi affidati, soddisfazione degli utenti.

Nella nota di risposta, l'ente si è limitato ad impegnarsi a pubblicare tutti i documenti richiesti dall'art. 6 del T.U.S.P. congiuntamente alla carta dei servizi, ed a richiamare l'art. 22 "Tipologie di controllo sulle società partecipate non quotate" del regolamento sui controlli interni, non corrispondendo alle ulteriori richieste istruttorie.

Il Collegio, nel prendere atto di quanto precede, invita l'ente a implementare un adeguato sistema di controllo sugli organismi partecipati, fissando preventivamente gli obiettivi gestionali, elaborando indicatori di tipo qualitativo e quantitativo, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuando le opportune azioni correttive.

In conclusione, la Sezione, nel prendere atto dello stato di attuazione del sistema dei controlli interni, come emerso dal referto del Sindaco e dall'esame istruttorio svolto, si riserva di accertare il completo adeguamento del sistema dei controlli e dei regolamenti del **Comune di Surbo** alle norme di legge.

P Q M

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

ACCERTA

La **parziale adeguatezza** del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Surbo** (LE) nell'esercizio 2019, con le osservazioni sopra evidenziate.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria:

- al Sindaco del **Comune di Surbo** (LE);
- al Presidente del consiglio comunale;
- all'organo di revisione del **Comune di Surbo** (LE);

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 in Bari, nella camera di consiglio del **13 dicembre 2022**.

IL PRESIDENTE *rel.*

Pres. Enrico Torri