

Delibera n. 70/2022/VSGC

Comune di Assisi



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai seguenti magistrati:

Acheropita MONDERA	Presidente f.f.
Paola BASILONE	Consigliere
Annalaura LEONI	Referendaria - relatrice

nella camera di consiglio del 14 ottobre 2022

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

VISTO il r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, e s.m.i.;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti, e s.m.i.;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e s.m.i.;

VISTO l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i., recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della

Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione n. 2/2022/INPR del 28 gennaio 2022, di approvazione del programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2022;

VISTE 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 delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2019" approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 19/SEZAUT/2020/INPR del 7 ottobre 2020;

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Assisi per l'esercizio 2019, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.Te. in data 23 dicembre 2020 (ed acquisito al protocollo n. 1718 in pari data);

VISTE la nota prot. n. 2117 del 9 novembre 2021 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito a quanto emerso dall'esame del referto trasmesso e la conseguente nota di riscontro, acquisita al prot. 26 del 13 gennaio 2022;

VISTA l'ordinanza della Presidente f.f. di convocazione della Sezione per l'odierna adunanza;

UDITA la relatrice, ref. Annalaura LEONI;

PREMESSA

L'art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 e s.m.i. attribuisce alle sezioni regionali della Corte dei conti compiti di verifica, con cadenza annuale - nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni - del funzionamento del sistema dei controlli interni agli enti locali ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente; a tali fini prevede, altresì, che i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e i presidenti di Provincia trasmettano, con analoga cadenza temporale, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente, un referto in merito al suddetto sistema e ai controlli effettuati nell'anno, da adottarsi sulla base di linee guida definite dalla Sezione delle Autonomie della medesima Corte. Le finalità di fondo del controllo di cui trattasi, efficacemente individuate dalla Sezione delle Autonomie già con deliberazione n. 4/2013, sono, pertanto:

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

Le riferite disposizioni consentono, pertanto, alle Sezioni regionali di valutare la rispondenza del sistema dei controlli interni all'esigenza di assicurare, in particolare, l'equilibrio di bilancio degli enti locali; come recentemente ribadito dalla Sezione delle Autonomie (del. n. 19/2020/INPR), infatti, il corretto funzionamento di tale complesso di controlli 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, nonché strumento funzionale a soddisfare efficacemente le esigenze conoscitive del *management* e i bisogni della collettività amministrata.

Lo schema di relazione relativo all'annualità 2019, approvato dalla Sezione delle Autonomie con la citata deliberazione 19/2020/INPR, nel prevedere una sezione introduttiva, volta ad una ricognizione dei principali adempimenti di carattere comune, e singole sezioni dedicate a ciascuna tipologia di controllo interno, consente la rilevazione di una serie di dati e informazioni, attinenti all'organizzazione dell'Ente, ai sistemi informativi e al sistema dei controlli interni, che restano acquisiti alla Sezione regionale come base conoscitiva delle caratteristiche di ciascun ente locale esaminato, utile anche per le future rilevazioni.

ESPOSIZIONE DEI FATTI E VALUTAZIONE DELLA SEZIONE

Con deliberazione n. 36/2020/VSGC, questa Sezione, ad esito delle verifiche sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Assisi nell'esercizio 2018, riscontrava un significativo miglioramento, rispetto a quanto rilevato in sede di

esame del referto relativo all'annualità 2017 - pur permanendo diversi profili di criticità - ed escludeva, conseguentemente, che dall'insieme delle valutazioni espresse derivasse un generale giudizio di inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie dei controlli interni, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148, comma 4, del TUEL. I rilievi, in particolare, avevano interessato il mancato utilizzo di alcuni significativi indicatori (attività/processo ed *output*) nel controllo di gestione; veniva ribadita, per il controllo strategico, la necessità di verifiche da parte dell'Organo di indirizzo politico circa lo stato di attuazione dei programmi anche in relazione al rispetto degli standard di qualità prefissati ed all'impatto socio-economico, in conformità alle disposizioni dell'art. 147-ter TUEL; il sistema di controllo sugli Organismi partecipati presentava, infine, carenze analoghe a quelle già segnalate per la precedente annualità 2017, in ordine al monitoraggio dell'attuazione delle norme in materia di gestione del personale, all'acquisizione di report informativi periodici inerenti ai profili organizzativi e gestionali ed all'elaborazione ed applicazione di indicatori.

In conformità alle disposizioni normative richiamate, il Comune di Assisi ha trasmesso a questa Sezione la relazione sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni dell'ente per l'esercizio 2019.

All'esito del preliminare esame delle informazioni fornite nel referto, il Magistrato istruttore, con la nota richiamata in epigrafe, riscontrate diffuse criticità - con particolare riguardo al controllo di gestione ed al controllo sugli Organismi partecipati e sulla qualità dei servizi - chiedeva ulteriori chiarimenti all'Amministrazione, distintamente per ciascuna tipologia di controllo.

Dagli accertamenti istruttori condotti è, pertanto, emerso quanto di seguito si illustra.

1. Controllo di gestione. L'Amministrazione, nel referto annuale, ha segnalato di aver elaborato ed applicato nell'anno, nello svolgimento del controllo di gestione, indicatori di "attività/processo" e di "output", superando, così, una delle criticità rilevate dalla Sezione con la deliberazione n. 36/2020 sul funzionamento dei controlli interni per il precedente esercizio 2018. Al riguardo, tuttavia, il Magistrato istruttore osservava che: (i) detti indicatori non sembravano rinvenibili nel referto sul controllo di gestione, trasmesso alla Sezione, e non erano riscontrabili, altresì, indicatori espressi in termini di rapporto o percentuale; (ii) il Sindaco, nel corso dell'istruttoria relativa alla

annualità 2018, nella risposta fornita a febbraio 2020, aveva già segnalato l'impossibilità, a tale data, di *"implementare gli indicatori [menzionati] per perfezionare le modalità di svolgimento del controllo di gestione"*.

In sede di riscontro alle richieste di chiarimento formulate dal Magistrato, l'Ente ha, quindi, riportato gli indicatori relativi al triennio 2018-2020, contenuti nelle relazioni annuali dei Dirigenti e dei Responsabili degli Uffici e/o rilevabili dalle banche dati, precisando che *"la risposta contenuta nel Referto in oggetto, tiene conto che oggettivamente sono raccolti indicatori di attività e processo nell'ambito delle attività, delle funzioni e dei servizi afferenti tutti i Settori organizzativi dell'Ente ed in particolare quelle ritenute significative rispetto agli obiettivi annualmente indicati dall'Amministrazione comunale nel PEG/PDO. Altri indicatori, inoltre, sono inseriti nell'ambito delle schede degli obiettivi strategici assegnati ai Dirigenti sempre con il PDO/PEG integrato nel Piano della Performance. [...] con l'implementazione del controllo strategico, dal monitoraggio dei report si evincono altri indicatori del generale funzionamento dell'Ente, quali l'andamento delle entrate e delle spese nonché le tempistiche dell'attuazione delle Opere Pubbliche del Piano del Fabbisogno del Personale, del Piano delle alienazioni e valorizzazione dei beni immobili."*. L'Amministrazione ha, inoltre, segnalato che i riferiti indicatori, raccolti e rilevati anche nel corso degli anni 2018 e 2019, ma non riportati nei relativi Referti del controllo di gestione, sono stati esposti in quello riferito all'anno 2020. L'Amministrazione ha, infine, fatto presente che, nonostante l'emergenza sanitaria da Covid-19, *"è stato comunque predisposto un sistema di raccolta di indicatori suddiviso per Settori/Uffici che troverà la sua applicazione, in base alle previsioni programmatiche dell'Ente, nel PEG 2022-2024"*.

Merita ricordare che attraverso il controllo di gestione vengono verificate l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati (art. 147, comma 2, lett. a) TUEL); si tratta, invero, della procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità dei servizi offerti, costituisce lo strumento finalizzato a verificare la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività di realizzazione degli obiettivi (art. 196, comma 2, TUEL). Tale controllo si

articola, pertanto, almeno in tre fasi: (i) predisposizione del piano esecutivo di gestione, (ii) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti e (iii) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi; ciò al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa (art. 197 TUEL).

Gli indicatori che l'Ente ha illustrato sia nel referto del controllo di gestione, sia nei chiarimenti offerti in sede di contraddittorio non forniscono una chiara rappresentazione degli elementi richiesti dalle citate disposizioni di legge, non esprimendo quale sia il rapporto tra obiettivi programmati e risultati raggiunti, bensì rappresentando, piuttosto, una rendicontazione dell'attività svolta dai singoli settori e servizi in cui si articola l'Amministrazione comunale. Un sistema di indicatori, invero, assume significatività ove costruito in modo tale da valorizzare il predetto rapporto tra obiettivi e risultati, costituendo la rilevazione dei dati reali il presupposto per la costruzione degli indicatori di *output* e di risultato.

2. Controllo sugli Organismi partecipati e sulla qualità dei servizi. Dall'esame della sezione del referto dedicata al controllo sugli organismi partecipati è emerso che l'Ente anche nel corso del 2019, come nelle precedenti annualità: (i) non abbia monitorato l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie, (ii) non abbia previsto report informativi periodici da parte degli Organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali e (iii) non abbia elaborato ed applicato alcun indicatore. Nella sezione del referto dedicata al controllo sulla qualità dei servizi, l'Ente segnalava, poi, la mancata estensione delle rilevazioni agli organismi partecipati e l'omesso svolgimento di confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre Amministrazioni.

Al riguardo, in fase istruttoria, è stato segnalato che, in occasione delle verifiche relative al 2018, l'Amministrazione aveva riferito di aver inviato alle società partecipate, in data 1° luglio 2019, una nota di richiesta di documentazione in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 147 *quater* del TUEL e dagli artt. 9 e 10 del Regolamento comunale dei controlli interni e di aver comunicato ad ogni società gli obiettivi 2019 assegnati con D.G.C. n. 99 del 10 giugno 2019. L'Amministrazione, invitata a comunicare i risultati delle misure adottate e a motivare il perdurare delle

criticità per l'esercizio 2019 riferite nel referto, ha rappresentato di aver avviato i procedimenti per il monitoraggio degli Organismi partecipati, ma che, tale processo, da *“realizzarsi nel 2020, non ha avuto il naturale percorso a causa dell'emergenza sanitaria da Covid-19 che ha imposto come prioritari altri processi per la tutela della salute pubblica”*.

La Sezione, pur considerando gli effetti del contesto emergenziale sulle complessive gestioni, nel prendere atto degli impegni assunti dal Comune, volti a garantire una maggiore effettività nell'esercizio del controllo sugli organismi partecipati, ricorda che, secondo quanto disposto dall'art. 147-*quater*, comma 1, TUEL, l'ente locale è tenuto a definire, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate dallo stesso partecipate, da esercitarsi tramite strutture proprie dell'Ente, definendo preventivamente gli obiettivi gestionali a cui le società devono tendere (come ricordato da Sez. autonomie 23/2019/FRG).

CONSIDERATO

che il referto annuale 2019 del Sindaco del Comune di Assisi, redatto ai sensi dell'art. 148 TUEL, ha fornito, nelle diverse sezioni dello *“schema-tipo”* predisposto dalla Sezione delle Autonomie, numerosi elementi utili ai fini della verifica dell'adeguatezza e dell'efficacia del sistema dei controlli interni dell'ente;

che l'esame di tale referto annuale e dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione evidenzia un sistema che - pur connotato da criticità meritevoli di correzione, illustrate in parte motiva - appare in progressiva evoluzione per quanto riguarda l'organizzazione e l'espletamento dei controlli previsti dagli artt. 147 e ss. TUEL;

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Umbria

DELIBERA

- di prendere atto delle iniziative intraprese dal Comune di Assisi e dei provvedimenti conseguentemente adottati al fine di superare le criticità riscontrate dalla Sezione nel funzionamento dei controlli interni nelle annualità antecedenti al 2019, invitando l'Ente a concretizzare gli annunciati intendimenti volti a rimuovere le residue

difficoltà organizzative e realizzative che ancora si riscontrano, in particolare, nel controllo sulla gestione e nel controllo sugli Organismi partecipati, secondo le indicazioni fornite in parte motiva.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed all'Organo di revisione del Comune di Assisi, con obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33

Così deliberato nella camera di consiglio del 14 ottobre 2022

L'estensore

f.to digitalmente

Annalaura Leoni

Il Presidente f.f.

f.to digitalmente

Acheropita Mondera

Depositato il 14 ottobre 2022

Il Preposto della Sezione

f.to digitalmente

Antonella Castellani