



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 Galatone** (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**, 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 guide 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

criteri 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 resesi 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 Galatone (LE)**, relativamente all'esercizio 2019.

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

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 15.285 abitanti) ha previsto ed attuato per l'esercizio 2019 un sistema di controlli interni che necessita variazioni ed integrazioni volte ad assicurarne una maggiore funzionalità e adeguatezza, nei termini delle osservazioni che seguono.

1. Controlli interni

In sede di riscontro istruttorio il Segretario Generale del comune di Galatone, avv. Milena Maggio, comunicava di essere in servizio presso l'ente da pochi mesi e di aver avuto difficoltà di acquisizione della documentazione necessaria a corrispondere alle richieste di questa Corte "non essendoci stato un regolare passaggio di consegne" e "non avendo ritrovato né i files né il cartaceo riferito al referto 2019, né essendoci dipendenti del comune informati sulla procedura di elaborazione del referto di cui in oggetto"; veniva pertanto interessato il Segretario Generale uscente, dott.ssa Consuelo Tartaro, attualmente segretario generale del comune di Soleto (LE), di cui è stata allegata nota di riscontro a firma della medesima nella quale si dà conto che per la compilazione del referto sui controlli interni "si utilizzano dati rilevabili dagli atti dell'Ente e pertanto non è stato elaborato alcun file dal quale poter attingere notizie utili". In tale nota vengono inoltre descritte le modalità con cui, nel corso degli anni, si è proceduto all'elaborazione del fascicolo relativo ai controlli interni, sia in ordine ai referti predisposti dall'Unità organizzativa dei controlli, costituita sin dal 2013, sia con riferimento ai fogli di "appunti", nonché alle stampe, e successiva redazione telematica per l'invio del questionario così elaborato a questa Corte.

In merito ai chiarimenti richiesti, riprendendo quanto dichiarato nella sezione "note" del referto-questionario, la dott.ssa Tartaro afferma che nell'esercizio in esame si è verificata la cessazione di circa 19 unità di personale, circostanza che ha determinato la necessità di

riorganizzare gli uffici, tra cui il servizio demografico a cui è stata assegnata, nei primi mesi dell'anno, a ridosso delle consultazioni elettorali del mese di maggio 2019, l'unità di personale assegnata ai controlli interni, che pertanto non ha più proseguito detta attività. La dott.ssa Tartaro ha precisato che gli adempimenti previsti sono stati attuati esclusivamente da lei in qualità di segretario generale, attraverso il sistema PICO "nel quale sono monitorate le attività svolte con i relativi report", le cui credenziali d'accesso, recentemente ri-acquisite, sono state trasmesse ai funzionari dell'ente, si afferma, prima della cessazione dell'incarico. Rappresentate tali premesse, nella relazione dell'attuale segretario generale del comune di Galatone Avv. Milena Maggio, si riscontrano i punti 4) e 6) della nota istruttoria - punti 3. e 6. della presente deliberazione - relativi rispettivamente al controllo di gestione e al controllo sugli organismi partecipati. Nella relazione della dott.ssa Consuelo Tartaro, precedente segretario generale, redatta su carta intestata del comune di Soleto (LE), si corrisponde in ordine ai restanti punti della nota istruttoria.

Dall'esame del referto relativo al sistema dei controlli interni 2019 nel comune di **Galatone** è emerso quanto segue.

- a) Il numero dei report prodotti non corrisponde al numero dei report previsti, tranne nel caso del controllo sugli equilibri finanziari.
- b) Non sono stati ufficializzati, da delibere di Giunta o di Consiglio, report per le diverse tipologie di monitoraggio, ad eccezione del controllo sugli equilibri finanziari.
- c) Non sono intervenute modifiche finalizzate ad una maggiore integrazione e a un maggior raccordo dell'intero sistema dei controlli in relazione alle singole tipologie di controllo.

Alla richiesta di chiarimenti, richiamando le carenze di personale dovute alla necessaria riorganizzazione precedentemente esposta, si è affermata l'impossibilità di elaborare "quanto evidenziato dalla Corte" e che la maggiore integrazione e raccordo "sarebbe restata solo formale in assenza di una struttura di supporto nella effettuazione dei controlli".

Il Collegio prende atto delle motivazioni esposte rilevando che la carenza di personale non può essere assunta come unica motivazione in ordine ai mancati adempimenti, quali l'elaborazione della reportistica e la conseguente ufficializzazione da parte degli organi deliberanti del comune.

L'ente, alla luce di una prospettiva e futura riorganizzazione delle strutture interne per avvicendamento delle risorse umane, deve poter delineare una suddivisione delle

competenze e dei compiti attraverso un complessivo riordino in grado di attuare gli adempimenti previsti.

Il Collegio rileva sui punti che precedono, allo stato degli atti, una grave criticità.

2. 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.

Con riferimento a tale tipologia di controllo si è chiesto all'ente di rappresentare le ragioni per cui gli esiti del controllo di gestione dell'anno precedente non hanno concorso all'individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo successivo nonché i motivi per cui gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'esercizio precedente, non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa.

Si è altresì chiesto all'ente di descrivere le modalità secondo cui sono state svolte le indagini o ispezioni per accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività svolta da specifici uffici o servizi, specificando le conclusioni delle stesse.

In relazione al primo punto, l'ente ha affermato che dal controllo di regolarità amministrativo-contabile e da quello di gestione dell'anno precedente non sono emerse criticità specifiche in particolari settori di attività e che la modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo "è stata mantenuta inalterata non essendosi evidenziate problematiche particolari nel complesso degli atti oggetto del controllo". Per quanto attiene alle modalità di selezione degli atti da sottoporre a controllo, l'ente dichiara di aver operato come segue: il complesso dei provvedimenti è stato suddiviso in due "sotto-insiemi", comprendenti rispettivamente quelli con e quelli senza il codice anticorruzione; all'interno di questi due gruppi, per individuare gli atti da controllare, nella percentuale stabilita dal regolamento (5%), è stata utilizzata la funzione di estrazione dei numeri casuali del sito della Regione Emilia Romagna al fine di "individuare gli specifici numeri di registro generale dal software di gestione degli atti amministrativi".

Quanto al secondo punto, si afferma che le verifiche di regolarità amministrativa e contabile sull'attività degli uffici è stata svolta in fase istruttoria allorquando i

provvedimenti presentavano problematiche o nel momento della sottoscrizione da parte del responsabile di settore o in quello del rilascio del parere contabile attestante la copertura finanziaria, sulla base di un costante rapporto di verifica e collaborazione tra i responsabili di settore e il segretario generale.

Da referto-questionario risultano sottoposti al controllo di regolarità successivo per l'anno in esame nr. 90 atti e che i report da indirizzare ai responsabili dei servizi vengono trasmessi con frequenza annuale.

Il collegio prende atto di quanto precede, sottolineando tuttavia la necessità che il suddetto controllo risponda alla necessità di verificare che l'attività amministrativa sia effettivamente orientata al rispetto del principio di legalità, anche attraverso la sinergia tra differenti tipologie di controllo, contribuendo a processi di autocorrezione, miglioramento qualitativo, semplificazione e standardizzazione dell'attività amministrativa.

3. 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 i 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.

In relazione al controllo di gestione dell'ente, sono emersi i seguenti aspetti:

- a) non è stato adottato un sistema di contabilità economico-patrimoniale con il metodo della partita doppia;
- b) i regolamenti e le delibere non prevedono espressamente che le articolazioni decentrate si attengano alle direttive della struttura centrale in ordine a procedure operative, criteri di analisi e livello di approfondimento delle elaborazioni;
- c) i report periodici non sono tempestivi ed aggiornati nel fornire informazioni utili alle decisioni da prendere;
- d) non sono stati adottati gli indicatori di attività/processo e di analisi finanziaria;
- e) il controllo di gestione non è in grado di influenzare l'attività permettendo una riprogrammazione degli obiettivi.

In relazione a punti che precedono, l'ente ha dedotto quanto segue.

- a) In riferimento all'adozione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale la dott.ssa Tartaro rimanda ad una più esauriente risposta da parte del Responsabile del settore economico-finanziario, che non risulta trasmessa. Al riguardo, l'attuale segretario generale, avv. Maggio, afferma che trattasi di mero errore di compilazione del questionario in quanto il controllo di gestione dell'ente si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuto con il metodo della partita doppia.
- b) In relazione alle direttive della struttura centrale verso quelle decentrate in ordine a procedure operative, criteri di analisi e livello di approfondimento delle elaborazioni, si afferma che l'ente locale ha strutture decentrate "da intendersi in senso meramente logistico (dislocazione decentrata delle sedi) ma le modalità operative e le elaborazioni possono certamente intendersi uniformi".
- c) In riferimento alla mancata tempestività dei report, si afferma che non vengono registrati report tempestivi "proprio in virtù del collegamento costante tra i settori ed il centro decisionale sia politico che amministrativo".

- d) L'ente ha applicato unicamente gli indicatori effettivamente verificabili.
- e) La riprogrammazione degli obiettivi viene attuata mediante diversa allocazione delle risorse utili ed assegnate senza una formalizzazione delle risultanze del controllo di gestione in base alle indicate difficoltà operative (assenza di una struttura di supporto al segretario generale e impossibilità di reperire risorse umane da dedicare alla funzione "controllo di gestione" all'interno del settore segreteria e di quello economico-finanziario).

Il Collegio nel prendere atto di quanto esposto richiama ad una maggiore precisione e completezza nella compilazione degli annuali referti sui controlli interni, utilizzando eventualmente la sezione "note" per meglio specificare gli assetti organizzativi interni. Inoltre, si raccomanda l'utilizzazione degli indicatori di attività/processo e di analisi finanziaria, non adottati dall'ente, nonché l'utilizzo degli esiti del controllo di gestione nella riprogrammazione degli obiettivi al fine di fornire elementi all'organo di direzione per il miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, e per l'adozione di tempestivi interventi correttivi.

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 sistema 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.

La 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.

Dall'analisi del referto è emerso quanto segue:

- non sono stati applicati gli indicatori di "outcome", efficacia, efficienza, economicità, innovazione e sviluppo;
- non sono stati adottati i parametri relativi al rispetto degli standard di qualità prefissati e all'impatto socio-economico dei programmi, in base ai quali – tra gli altri – l'organo di indirizzo politico verifica, al fine di verificare lo stato di attuazione dei programmi, pur essendo stabilito dal regolamento sui controlli interni, art. 5 c. 3, che componenti del sistema di controllo strategico sono tra gli altri "i processi di valutazione dell'impatto complessivo delle politiche comunali sulla comunità e sul territorio".

In esito a specifiche richieste istruttorie, l'ente ha ribadito l'impossibilità concreta di individuare unità da destinare, anche parzialmente, all'attuazione di un completo sistema del controllo di gestione che, previsto compiutamente nel regolamento, "ha trovato via via negli anni una sempre maggiore difficoltà attuativa a causa del progressivo depauperamento di personale all'interno dell'organizzazione comunale".

Il Collegio prende atto.

5. 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. 153, 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..

Dall'esame del referto-questionario è emerso che il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente è integrato con il controllo sugli organismi partecipati, che il responsabile del servizio finanziario ha adottato per il 2019 linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari e che è stata verificata la compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa.

Il Collegio prende atto.

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, a tal fine, che l'amministrazione stabilisca preventivamente gli obiettivi gestionali cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi e organizzi un idoneo sistema informativo finalizzato a

rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società. Sulla base di tali informazioni, l'ente locale è tenuto ad effettuare il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuando le opportune azioni correttive.

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.

In relazione al controllo sugli organismi partecipati nella nota a firma dell'avv. Maggio si afferma che il comune di Galatone ha partecipazioni al capitale sociale delle seguenti società:

- GAL Serre Salentine (quota di partecipazione del 2,01 per cento);
- GAC Jonico Salentino (quota di partecipazione del 5 per cento);
- GAL Terra di Arneo (quota di partecipazione del 2 per cento);
- Consorzio ASI (quota di partecipazione del 3.45 per cento).

Associazioni:

- Autorità Idrica Pugliese
- Cuis.

Si afferma che queste partecipazioni, pur avendo natura strumentale, "in quanto aziende speciali degli enti che le hanno costituite per l'esercizio in forma associata di servizi pubblici", si distinguono soggettivamente dagli enti partecipati e "divengono pertanto un nuovo centro di imputazione di situazioni e rapporti giuridici". Si tratta di consorzi con attività esterna che hanno autonoma soggettività con autonomia patrimoniale e negoziale e, al riguardo, viene riportato quanto statuito dalla Cassazione con Sent. n. 18235 del 2008: "per le obbligazioni assunte in nome del Consorzio, i terzi possono far valere i loro diritti esclusivamente sul fondo consortile".

In base all'art. 2 dello Statuto, ai sensi e per gli effetti dell'articolo 2 comma 6 della L.R. 2/2007, il comune di Galatone ha aderito al consorzio per l'area di sviluppo industriale Lecce.

Con la legge n° 317 del 5 ottobre del 1991, i Consorzi di Sviluppo industriale sono trasformati in **Enti Pubblici Economici**. L'Assemblea Generale del consorzio A.S.I. è composta dai seguenti enti: Camera di Commercio; Provincia di Lecce; Comune di Lecce; Comune di Galatina; Comune di Galatone; Comune di Gallipoli; Comune di Maglie; Comune di Melpignano; Comune di Miggiano; Comune di Nardò; Comune di Soleto; Comune di Specchia; Comune di Surbo; Comune di Tricase. Con deliberazione consiliare n. 60/2020, si è proceduto alla revisione straordinaria delle partecipazioni ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. 175/2016. Con deliberazione consiliare n. 62 del 29.11.2019 avente ad oggetto "GAL SERRE SALENTINE SRL liquidazione anticipata", è stata disposta l'autorizzazione al Sindaco o suo delegato di partecipare all'Assemblea Straordinaria dei Soci del GAL in rappresentanza del comune, con l'indirizzo di esprimere parere favorevole alla liquidazione anticipata della società.

Con Deliberazione del C.C. n. 58/2020, è stato approvato il bilancio consolidato, il cui risultato di esercizio è di una **perdita pari ad € 943.972,31**, come meglio illustrato nella tabella sottostante:

Risultato di esercizio del Comune	€ -1.014.182,14
Rettifiche di consolidamento	€ 70.209,83
Risultato economico consolidato	-€ 943.972,31
<i>di cui: di pertinenza del gruppo</i>	<i>€ - 943.972,31</i>
<i>di cui: di pertinenza di terzi</i>	<i>€ 0,00</i>

Il gruppo del Comune di Galatone, è costituito dai seguenti enti e società:

	Denominazione/Ragione sociale	Tipologia soggetto	Quota di partecipazione	Sub holding
1	A.S.I. (CONSORZIO AREA SVILUPPO INDUSTRIALE)	Società consortile	3,45%	No
2	GAL TERRA D'ARNEO	Società a responsabilità limitata	2%	No
3	GAC - GRUPPO AZIONE COSTIERA JONICO SALENTINO	Società a responsabilità limitata	5%	No
4	GAL SERRE SALENTINE	Società a responsabilità limitata	2,1%	No

La società compresa nell'area di consolidamento ai sensi del principio contabile applicato al bilancio consolidato (allegato 4/4 all'art. 3 del d.lgs. 118/2011), è la seguente:

	Denominazione/Ragione sociale	Tipo contabilità
1	A.S.I. (CONSORZIO AREA SVILUPPO INDUSTRIALE)	Civiltistica
		Quota di partecipazione
		3,45%

Il Collegio rileva carenze nelle risposte fornite in sede di elaborazione del questionario e di riscontri istruttori, sottolineando la necessità che l'ente sia dotato di una specifica struttura dedicata al controllo su tutti gli organismi partecipati, atteso che lo stesso controllo sugli equilibri finanziari ex art. 147-*quinquies* del dlgs. n. 267 del 2000 implica la valutazione degli effetti che si determinano dall'andamento economico-patrimoniale degli organismi gestionali esterni (delib. n. 22/2019 Sezione Autonomie).

6. 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).

Dall'esame del referto emerge che l'ente non ha attuato tale tipologia di controllo; nelle "note" del questionario si afferma che "il controllo sulla qualità dei servizi non è stato effettuato in quanto l'unità di personale che se ne occupava è stata spostata".

In sede istruttoria, il comune ha precisato che a seguito dell'assegnazione (avvenuta nei primi mesi del 2019) ai servizi demografici della dipendente che precedentemente si occupava del controllo sulla qualità dei servizi, non è stato più possibile attuarlo. Negli esercizi precedenti tale controllo aveva ricompreso diversi servizi, quali la mensa scolastica, trasporto scolastico e biblioteca comunale, attraverso la somministrazione all'utenza di questionari specificamente articolati.

Il Collegio nel prendere atto delle motivazioni esposte, rileva che medesima motivazione è stata espressa in ordine al sistema dei controlli interni nel suo complesso, al controllo di gestione e al controllo strategico, sottolineando la necessità di riorganizzare tempestivamente le suddette funzioni di controllo indispensabili per la salvaguardia

dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali, nonché essenziali per le esigenze conoscitive del management e per la soddisfazione i bisogni della collettività amministrata.

Si evidenzia infine che nella relazione "obiettivi strategici trasversali a tutti i settori" presente sul sito del comune si rileva che, tra gli obiettivi del Segretario Generale, viene delineato il progetto avente titolo "controlli interni - completamento del sistema", piano che prevede che tale figura, che dirige l'unità operativa "programmazione, organizzazione e controllo", di cui al regolamento controlli interni, dovrà predisporre quanto necessario per rendere pienamente operativo il sistema di controlli, con particolare attenzione al controllo strategico e al controllo di gestione.

In conclusione questa Sezione Regionale di Controllo, 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 del **Comune di Galatone** alle norme di legge nelle successive annualità; ribadisce l'importanza del sistema dei controlli interni, richiamando ad una più attenta e precisa redazione degli annuali referti-questionario, ad una compiuta e tempestiva elaborazione dei report periodici previsti dagli atti regolamentari interni, ad un costante aggiornamento del sito istituzionale con particolare riferimento alle sezioni riguardanti gli atti generali e regolamentari, le attestazioni dell'OIV, le relazioni sulle performance.

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 Galatone** (LE) nell'esercizio 2019, segnalando la presenza delle criticità sopra evidenziate.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria:

- al Sindaco del Comune di Galatone;
- al Presidente del Consiglio comunale;
- all'Organo di revisione del Comune di Galatone.

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 **13.12.2022**.

ILPRESIDENTE *Relatore*

Pres. Enrico Torri