



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
Donatella Palumbo	Referendario
Antonio Arnò	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 Manfredonia (FG)**, relativamente all'esercizio 2019.

udito il relatore Pres. Enrico Torri, nella **camera di consiglio del 18 ottobre 2023**, convocata con **ordinanza n. 20/2023**.

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 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 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 perseguitamento 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 consequenti, 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 Manfredonia (FG)**, relativamente all'esercizio 2019.

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

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 55.881 abitanti) ha previsto ed attuato, per l'esercizio 2019, un sistema di controlli interni che necessita di modifiche ed integrazioni volti ad assicurarne una maggiore 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.

L'art. 6 del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 6/2013, disciplina il controllo preventivo di regolarità amministrativa, che è espletato su ogni proposta di deliberazione da sottoporre alla Giunta ed al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo attraverso i seguenti pareri da richiedere obbligatoriamente da parte del soggetto proponente e da inserire nella deliberazione quale parte integrante e sostanziale della stessa:

- a) parere in ordine alla regolarità tecnica espresso dal dirigente cui appartiene il servizio interessato, preceduto da eventuale parere del Capo Servizio/Ufficio o Responsabile del Procedimento;
- b) parere in ordine alla regolarità contabile espresso dal dirigente di ragioneria sulle proposte che comportino riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente.

I predetti pareri non vincolano la Giunta o il Consiglio i quali, qualora non intendano conformarsi agli stessi, devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione.

Il controllo preventivo di regolarità amministrativa su ogni determinazione dirigenziale è espletato dal dirigente del servizio competente che la adotta e si sostanzia nel parere di regolarità tecnica dallo stesso espresso, riportato nella determinazione quale parte

integrante e sostanziale della stessa preceduto da eventuale parere del Capo Servizio/Ufficio o Responsabile del Procedimento;

Ogni determinazione dirigenziale che comporti impegno di spesa è trasmessa al dirigente del servizio finanziario ai fini del controllo, successivo all'adozione, di regolarità contabile che si sostanzia nel visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria, riportato nella determinazione quale parte integrante e sostanziale della stessa. Tale parere costituisce condizione per l'esecutività del provvedimento. I predetti pareri sono espressi per iscritto, di norma entro un giorno lavorativo successivo alla data di pervenimento della richiesta, e la firma autografa o digitale del sottoscrittore è preceduta dalla sua qualifica e dalla data di rilascio. La motivazione scritta è espressa sia in caso di parere contrario sia in caso di astensione per incompetenza. Nell'ipotesi che il dirigente del servizio dichiari di astenersi dall'esprimere il parere di regolarità tecnica per incompetenza, il Segretario generale stabilisce quale sia il dirigente competente. In caso di assenza o di astensione obbligatoria del soggetto deputato ad esprimere il parere di regolarità tecnica o di regolarità contabile, il rispettivo parere è espresso dal soggetto designato a sostituirlo secondo le norme regolamentari ovvero secondo il provvedimento di affidamento della responsabilità del servizio. Qualora l'ente sia privo, anche temporaneamente, del responsabile del servizio ovvero nel caso di assenza o di astensione obbligatoria anche del soggetto competente a sostituire il responsabile del servizio, il parere di regolarità tecnica o di regolarità contabile è espresso dal Segretario generale.

Nella fase successiva all'adozione degli atti amministrativi, sono soggetti al controllo successivo di regolarità amministrativa, da espletarsi secondo principi generali di revisione aziendale: le determinazioni dirigenziali a contrarre, le determinazioni che comportino impegno di spesa, i contratti qualunque sia la loro forma scritta, i provvedimenti afferenti ad espropri e gli altri atti amministrativi che abbiano riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria e sul patrimonio dell'ente, quali concessioni, autorizzazioni, permessi, decreti, ordinanze, atti di accertamento delle entrate e di liquidazione della spesa, transazioni, 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 nella forma pubblica amministrativa dallo stesso ed agli altri atti amministrativi da verificare: le loro tipologie, da determinare anche con riferimento alla

natura o al valore o alla struttura 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. Ai fini dell'espletamento del controllo, il Segretario generale si avvale, oltre che del vicesegretario generale e del personale della segreteria generale, anche del personale di cui al comma 2 del precedente articolo 5. I dirigenti, a cui sono trasmessi i provvedimenti di cui ai precedenti commi 2 e 3, hanno l'obbligo di prestare la massima collaborazione e di mettere a disposizione i documenti oggetto della verifica ed il personale delle rispettive strutture.

Per ogni determinazione, contratto e atto verificato è redatta una apposita scheda in cui sono indicati:

a) 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:

a) il numero, per ciascuna tipologia, dei provvedimenti, dei contratti e degli altri atti amministrativi esaminati;

b) i rilievi formulati sulle singole parti strutturali che compongono l'atto;

c) i rilievi sollevati per ciascuno dei singoli indicatori contenuti all'interno della scheda di verifica utilizzata;

d) le osservazioni del nucleo di controllo relative ad aspetti dell'atto oggetto di verifica non espressamente previsti ma che l'organismo ritenga opportuno portare all'attenzione dei soggetti destinatari dell'attività di controllo.

I predetti *report*, con periodicità trimestrale, sono trasmessi, a cura del vicesegretario generale: ai dirigenti dei servizi interessati, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, utili quali documenti per la valutazione dei rispettivi dipendenti; all'organo di revisione dei conti; all'organo indipendente di valutazione della *performance* dei dirigenti dei servizi, quali elementi utili per la loro valutazione ed al sindaco al fine anche di darne conoscenza agli assessori comunali.

Alla luce della richiamata normativa, sulla base di quanto dichiarato nel referto, per quanto attiene al controllo successivo, nel corso dell'esercizio 2019, è emerso che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento "ad estrazione casuale semplice".

Dal documento prot. n. 7701/2021, trasmesso in esito all'istruttoria, l'ente ha preliminarmente precisato che, nel Comune di Manfredonia, vi è stata una alternanza fra organi di governo nell'anno 2019 e precisamente: con provvedimento 22609 del 29.04.209 il Prefetto di Foggia ha sospeso il Consiglio comunale ed ha provveduto alla nomina di un Commissario prefettizio per la provvisoria gestione dell'Ente, inoltre con dpr del 22.10.2019 si è provveduto alla nomina della Commissione Straordinaria per la gestione dell'Ente ai sensi dell'art 143 del TUEL. L'alternanza, precisa l'ente, ha investito anche il Dirigente del Settore Economico Finanziario e il Segretario generale in servizio nell'anno 2019 e nell'anno 2020. Inoltre, l'ente sostiene di avere rilevanti carenze di organico ed è interessato dal Piano di riequilibrio finanziario. Tali evenienze hanno determinato l'alternarsi di soggetti nella fase di svolgimento delle attività e di redazione del referto, che ha comportato oggettive difficoltà nel rinvenimento delle motivazione di decisioni assunte in anni precedenti e da soggetti diversi, potendosi aver fatto esclusivo riferimento agli atti rinvenuti ed alle informazioni assunte da personale ancora in Servizio.

Al comma 7 dell'art. 7 del regolamento sui controlli interni, **sono previsti n. 4 report trimestrali** relativi al controllo successivo di regolarità amministrativa. Nel referto trasmesso, l'ente ha indicato n. 3 report prodotti a fronte dei quattro previsti.

Al riguardo, si sottolinea inoltre la necessità che il controllo venga svolto in prossimità temporale con il momento di formazione dell'atto, preferibilmente nei 30 giorni successivi, pena la diminuita efficacia del monitoraggio.

In ordine al motivo per cui non risulta ufficializzato alcun report relativo al monitoraggio dei controlli interni, ed alle ragione per cui non sono intervenute modiche finalizzate ad una maggiore integrazione e un maggior raccordo dell'intero sistema dei controlli interni, l'ente si è limitato ad affermare che *"i report del controllo successivo di regolarità amministrativa non sono stati oggetto di approvazione con deliberazione, ma sono stati pubblicati sul sito. I report relativi al controllo di gestione ed il controllo strategico, invece, sono stati approvati con deliberazioni della Commissione straordinaria, con i poteri della Giunta Comunale pubblicate sul sito dell'Ente e precisamente: deliberazione della Commissione Straordinaria, con i poteri della Giunta comunale n. 199 del 30/12/2020, avente ad oggetto: Referto del controllo di gestione anno 2019, adempimenti; deliberazione della Commissione straordinaria nominata con i poteri della Giunta comunale, n. 200 del 30/12/2020 avente ad oggetto: Referto del controllo strategico anno 2019; adempimenti"*.

Quanto al controllo di gestione, l'ente ha dichiarato che *“non ha influenzato il controllo degli atti; e comunque la disciplina sui controlli interni, assoggetta al controllo interno una ampia tipologia di atti amministrativi, afferenti a tutti gli uffici comunali ad ampio spettro di analisi. Agli atti dell'ente non sono stati rinvenuti gli atti sottoposti al controllo e le risposte sono state fornite secondo quanto rinvenuto sul sito istituzionale”*.

L'ente afferma che, sono state verificate le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs, n. 231/2002, secondo le modalità di cui all'art. 41 del d.l. n. 662014 conv. dalla L n. 89/2014 e in considerazione dell'avvenuta adozione del Piano di riequilibrio finanziario pluriennale con deliberazione consiliare n. 1 del 17.03.2019, sono state emesse numerose direttive al riguardo ai fini dell'attuazione del Piano stesso. In merito alle attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza, l'ente ha precisato che il Piano di riequilibrio ha tracciato sia le cause dei ritardi dei pagamenti, sia le misure correttive da porre in essere.

Rileva al riguardo la Sezione che l'estrazione casuale degli atti e, in generale, la tecnica di campionamento può essere opportunamente migliorata tenendo conto di aree di intervento che hanno presentato anomalie e criticità in altre tipologie di controllo.

Alla luce di quanto di quanto sopra evidenziato, la presenza di un ridotto numero di report (tre report in luogo dei quattro previsti nel regolamento), non sembra garantire al comune una tempestiva attività di autocorrezione.

In conclusione, nel prendere atto dello stato di attuazione del controllo di regolarità amministrativa, si segnala la necessità che l'ente ponga maggiore attenzione e si attivi per porre rimedio alle criticità segnalate.

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. 8 del regolamento sui controlli interni stabilisce che il controllo di gestione consiste nella verifica, all'inizio, nel corso ed al termine della gestione, dello 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, della funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, del livello di efficienza, efficacia ed economicità dell'attività gestionale svolta per il raggiungimento dei predetti obiettivi, intendendosi:

- a) per efficienza, la capacità di raggiungere gli obiettivi attraverso la combinazione ottimale dei fattori produttivi, ed è data dal rapporto tra il risultato ottenuto ed i mezzi impiegati per ottenerlo;
- b) per efficacia, la capacità di raggiungere gli obiettivi e di soddisfare le esigenze degli utenti, ed è determinata dal rapporto tra il risultato ottenuto e gli obiettivi prefissati.
- c) per economicità, la capacità di raggiungere gli obiettivi attraverso la verifica sistematica del rapporto tra risultati e costi.

L'esercizio del controllo di gestione compete a ciascun Dirigente delle massime strutture e delle istituzioni dell'Ente, con il supporto dell'ufficio del Controllo di Gestione di cui al successivo articolo 10, in riferimento alle attività organizzative e gestionali di competenza di ciascun centro di costo, sulla base degli obiettivi e degli indicatori del P.E.G..

Le sue fasi operative sono integrate con la pianificazione strategica ed 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 dall'organismo indipendente di valutazione ai fini della performance individuale dei dirigenti delle massime strutture.

L'art. 9 dello stesso regolamento, prevede che il controllo di gestione è svolto con periodicità quadrimestrale, 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 successivo art. 10 dispone che la struttura operativa cui è demandato l'espletamento del controllo di gestione è denominata "Ufficio del Controllo di Gestione" (di seguito: UCG), in posizione di staff. L'UCG è composto dal Segretario generale, da cui dipende funzionalmente, e dai Responsabili del procedimento di cui al successivo comma 3. Ogni Dirigente individua almeno un dipendente di categoria non inferiore alla "B" a cui demandare i compiti di Responsabile del procedimento per la rilevazione e il monitoraggio dei dati economici della propria struttura rilevanti ai fini del controllo di gestione. L'UCG svolge la sua attività all'interno del Settore servizi finanziari. Il supporto dell'UCG, per l'esercizio del controllo di gestione, si esplica attraverso il coordinamento dei responsabili di procedimento citati e attraverso l'implementazione e la gestione di un sistema informatico in grado di gestire i flussi informativi rilevanti ai fini del controllo di gestione provenienti dalle massime strutture dell'Ente.

L'articolo 11 stabilisce che 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 segnalazioni 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 fatti predetti in rapporto al piano degli obiettivi, al fine di verificare il loro stato di attuazione, al rapporto costi/rendimenti ed al fine di misurare l'efficienza, l'efficacia ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

Il successivo articolo 12, dispone 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, sentito il Segretario generale, in sede di approvazione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG), provvede a definire e individuare: a) il Piano dettagliato degli obiettivi gestionali (PDO), in misura non inferiore a tre per ciascun Settore ed i relativi responsabili; b) le unità organizzative per le quali si intende misurare l'efficacia, l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa; c) i risultati e le finalità dell'azione amministrativa con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative; d) le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti; e) gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità; f) la frequenza di rilevazione delle informazioni.

L'ultimo articolo dedicato alla disciplina del controllo di gestione, stabilisce che i Dirigenti dell'Ente, con periodicità quadriennale, riferiscono all'Ufficio di Controllo di Gestione sui risultati dell'attività mediante l'inoltro di report gestionali, nei quali sono evidenziati le cause di eventuali scostamenti rispetto a quanto programmato. Il Segretario generale provvederà ad inoltrare al Sindaco ed agli Assessori, all'Organo indipendente di valutazione, all'Organo di revisione dei conti ed agli altri Organi previsti da norme legislative e regolamentari, il *reporting* che sarà accompagnato da una relazione illustrativa che fornisca una lettura chiara dei dati riportati. In caso di scostamento rispetto a quanto programmato, il Segretario generale concorda con i Dirigenti i necessari interventi correttivi, eventualmente da sottoporre all'esame della Giunta per apportare le opportune modifiche al PEG ed al PDO.

In sede istruttoria, è stato chiesto all'ente di specificare le ragioni per cui: - non sia stato adottato un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuto con il metodo della partita

doppia; - non sia stato applicato l'indicatore di "output"; - il controllo di gestione non sia in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi.

Quanto al primo dei quesiti posti, non sono state fornite giustificazioni. Invece, per le altre richieste, l'ente ha precisato che *"il controllo di gestione è servito a verificare lo stato della gestione e non era correlato allo stato di attuazione degli obiettivi. L'indicatore di output non è stato utilizzato avendo fatto riferimento a numerosi altri indicatori. Il controllo di gestione non è stato in grado di influenzare la programmazione con riferimento alla tempistica di approvazione degli atti di programmazione e del controllo di gestione nello stesso anno di riferimento e la performance organizzativa è stata valutata direttamente con il monitoraggio degli obiettivi"*.

L'organo di revisione, nella relazione al rendiconto della gestione dell'anno 2019, ha invitato l'ente a migliorare il controllo della gestione per meglio verificare efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

Da quanto trasmesso, non risulta che l'ente si sia dotato di strumenti necessari per rideterminare la riprogrammazione degli obiettivi durante l'anno, e verificare i piani aziendali e l'analisi del raggiungimento degli obiettivi operativi. Inoltre, non è stato chiarito il motivo della mancata adozione dell'indicatore di *output*.

Lo svolgimento di detto controllo postula che i dati siano elaborati al fine di esprimere i risultati raggiunti. Una valida strumentazione può essere costituita dall'impiego di vari indicatori, tra cui: gli indicatori di attività; gli indicatori di efficacia; gli indicatori di efficienza.

Gli indicatori di attività esprimono l'attività di una struttura, misurando l'attività erogata rispetto ad alcuni parametri, come ad esempio il lavoro di quella unità. Gli indicatori di efficienza e di efficacia misurano le prestazioni complessive dell'ente. L'efficienza rileva la capacità di produrre beni o servizi (**output**) in relazione all'utilizzo di risorse. Gli indicatori di efficacia misurano il grado di raggiungimento degli obiettivi, sia in termini quantitativi che qualitativi. Detti parametri rappresentano la struttura minima di monitoraggio di cui l'ente deve dotarsi al fine di espletare un utile controllo di gestione.

Il controllo di gestione deve invero essere in grado, partendo dai dati raccolti, di analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi prestabiliti. Al fine di rimuovere tempestivamente eventuali disfunzioni, è necessario che le misurazioni e rilevazioni avvengano in intervalli di tempo molto brevi, con l'elaborazione di più report in corso d'anno, ponendo in essere un costante processo di miglioramento e di rideterminazione degli obiettivi programmati, attraverso tempestive azioni correttive.

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 inidonea a monitorare l'attività di gestione, *sub specie* della capacità di rideterminare gli obiettivi predeterminati, 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.

Particolare rilievo assume 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.

Il controllo sugli equilibri finanziari del **Comune di Manfredonia** è disciplinato nel titolo VI del regolamento sui controlli interni, agli artt. 21-24.

Dall'item 5.3 del questionario si evince che gli organi comunali sono stati coinvolti più di una volta durante l'anno nel controllo degli equilibri finanziari.

Il regolamento di contabilità dell'ente è stato adottato con deliberazione del consiglio comunale n.131/1997 e successivamente parzialmente modificato con deliberazione n. 4/2017. L'ente nella relazione di risposta ha confermato la necessità di un adeguamento del regolamento.

Con Deliberazione di Consiglio comunale n. 64 del 18.12.2018, è stato approvato il ricorso alla procedura di Riequilibrio Finanziario Pluriennale ex art. 243-bis, D.Lgs. 3 n. 267/2000 con contestuale richiesta di accesso al fondo rotativo ex art. 243-ter, D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i.; con deliberazione del Consiglio comunale n. 1 del 17.03.2019 è stato approvato il Piano di Riequilibrio finanziario pluriennale, ai sensi degli artt. 243-bis e segg. del D.Lgs. 267/2000, nonché l'accesso al Fondo di rotazione per assicurare la stabilità finanziaria degli Enti Locali di cui all'art. 243-ter del D.Lgs. 267/2000.

Con Deliberazione della commissione straordinaria n.23/2020, è stato approvato il Rendiconto della gestione per l'esercizio 2019 ai sensi dell'art. 227 del d.lgs. 267/2000.

Lo schema di rendiconto della gestione dell'esercizio 2019, approvato con deliberazione n. 100 del 06.08.2020 evidenzia un risultato di amministrazione di - € 28.221.535,33 così come risulta dal seguente prospetto riassuntivo:

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo cassa al 1° gennaio				0
RISCOSSIONI	(+)	10.547.205,85	113.670.377,89	124.217.583,74
PAGAMENTI	(-)	14.615.807,91	100.009.741,91	114.625.549,82
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			9.592.033,92
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	-			
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			9.592.033,92

RESIDUI ATTIVI <i>di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze</i>	(+)	33.110.995,28	14.516.547,02	47.627.542,30
RESIDUI PASSIVI	(-)	9.705.834,35	15.438.313,32	25.144.147,67
	(-)			
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			510.503,03
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2019 (A)	(=)			31.564.925,52

Composizione del risultato di amministrazione al 31 dicembre 2018:			
Parte accantonata			
Fondo crediti di dubbi e difficile esazione			17.084.494,49
Fondo rischi spese legali			4.057.153,05
Fondo Trattamento Fine Mandato			0
Fondo partecipate			38,00
Fondo anticipazione di liquidità			2.930.742,25
Fondo passività potenziali			3.419.806,30
Fondo debiti fuori bilancio			4.395.690,91
Fondo rinnovi contrattuali			102.000,00
FONDO DI ROTAZIONE ai sensi 243 TER			8.565.000,00
		Totale parte accantonata (B)	40.554.925,00
Parte vincolata			
Vincoli da leggi e principi contabili			2.009.165,67
Vincoli da mutui e finanziamenti			1.907.737,34
Vincoli da trasferimenti			14.193.914,97
Vincoli da entrate cui l'ente ha formalmente attribuito destinazione			944.200,55
		Totale parte vincolata (C)	19.055.018,53
Parte destinata			
		Totale parte destinata agli investimenti (C)	176.517,32
		Totale parte disponibile (E=A-B-C-D)	-28.221.535,33

L'ente nel corso dell'esercizio ha dovuto ricorrere a delle anticipazioni di tesoreria per poter coprire dei momentanei squilibri di cassa. L'utilizzo medio dell'anticipazione in corso d'anno è stato di € 775.696,72. I giorni di utilizzo sono stati 91.

La tabella che segue illustra l'evoluzione del risultato di amministrazione nel corso del triennio 2017-2019

Evoluzione del risultato d'amministrazione nell'ultimo triennio:			
	2017	2018	2019
Risultato d'amministrazione (A)	16.310.948,10	€ 19.646.982,23	€ 31.564.925,52
<i>composizione del risultato di amministrazione:</i>			
Parte accantonata (B)	€ 17.206.477,24	€ 31.842.973,76	€ 40.554.925,00
Parte vincolata (C)	€ 18.313.455,51	€ 19.338.318,83	€ 19.055.018,53
Parte destinata agli investimenti (D)	€ -	€ 65.154,21	€ 176.517,32
Parte disponibile (E= A-B-C-D)	-€ 19.208.984,65	-€ 31.599.464,57	-€ 28.221.535,33

La gestione dei residui derivanti dagli esercizi precedenti a seguito del riaccertamento ordinario deliberato con atto della commissione straordinaria, con i poterei della giunta comunale n.80/2020 ha comportato le seguenti variazioni:

VARIAZIONE RESIDUI				
	Iniziali	Riscossi	Inseriti nel rendiconto	Variazioni
Residui attivi	44.982.965,23	10.547.205,85	33.110.995,28	- 1.324.764,10
Residui passivi	24.899.989,15	14.615.807,91	9.705.834,35	- 578.346,89

I minori residui attivi e passivi che derivano da operazioni di riaccertamento, sono esposti nella seguente tabella:

	Insussistenze dei residui attivi	Insussistenze ed economie dei residui passivi
Gestione corrente	€ 1.939.964,35	€ 209.445,46
Gestione in conto capitale vincolata	€ 1.214.789,95	€ 368.901,43
Gestione servizi c/terzi	€ 0,70	€ -
MINORI RESIDUI	€ 3.154.755,00	€ 578.346,89

La seguente tabella illustra l'andamento della riscossione dei residui delle principali entrate:

Residui attivi		Esercizi precedenti	2015	2016	2017	2018	2019	Totale residui conservati al 31.12.2019	FCDE al 31.12.2019
IMU	Residui iniziali	€ 6.559,21	€ 2.449,00	€ 92,00	€ -	€ 1.104.638,94	€ 781.832,41	€ 1.167.431,01	€ 819.186,34
	Riscosso c/residui al 31.12	€ 4.693,81	€ 2.307,58	€ 92,00	€ -	€ 324.813,35	€ 331.906,74		
	Percentuale di riscossione	72%	94%	100%	0%	29%			
Tarsu – Tia - Tari	Residui iniziali	€ 505.154,20	€ 1.052.760,12	€ 1.025.079,94	€ 1.843.987,95	€ 3.598.799,61	€ 6.655.928,05	€ 10.231.540,94	€ 7.663.424,16
	Riscosso c/residui al 31.12	€ 275,85	€ 1.350,64	€ 3.961,77	€ 16.956,64	€ 1.347.308,87	€ 1.369.853,77		
	Percentuale di riscossione	0,05%	0,13%	0,39%	1%	37%			
Sanzioni per violazioni codice della strada	Residui iniziali	€ -	€ -	€ 187,83	€ 146.789,72	€ 612.542,35	€ 473.601,36	€ 803.540,30	€ 393.568,11
	Riscosso c/residui al 31.12	€ -	€ -	€ 109,23	€ 146.789,72	€ 139.019,59	€ 285.918,54		
	Percentuale di riscossione	0%	0%	58%	100%	23%			
Fitti attivi e canoni patrimoniali	Residui iniziali	€ -	€ -	€ -	€ 873.955,87	€ 130.235,52	€ 11.377,60	€ 1.001.538,57	€ 958.506,45
	Riscosso c/residui al 31.12	€ -	€ -	€ -	€ -	€ 2.652,82	€ 11.289,80		
	Percentuale di riscossione	0%	0%	0%	0%	2%			
Proventi da permesso di costruire	Residui iniziali	€ -	€ -	€ -	€ 63.814,93	€ 164.353,21	€ 228.168,14	€ 103.819,61	€ -
	Riscosso c/residui al 31.12	€ -	€ -	€ -	€ 33.009,16	€ 107.715,59	€ 140.724,75		
	Percentuale di riscossione	0%	0%	0%	52%	66%			

Dalle suesposte tabelle si evince una inadeguata capacità di riscossione, tale da determinare situazioni di squilibrio finanziario.

Dalla relazione dei revisori al rendiconto per l'esercizio 2019 è emerso che l'ente non ha adottato le misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, anche in relazione all'obbligo previsto dall'articolo 183, comma 8 del Tuel. L'Ente, ai sensi dell'art. 41, comma 1, d.l. n. 66/2014, ha allegato al rendiconto un prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all' art. 33 del d.lgs. n. 33/2013. L'Organo di revisione, dal riscontro dell'attestazione pubblicata sul sito istituzionale

dell'Ente, ha rilevato che l'indicatore di tempestività dei pagamenti degli acquisti di beni, servizi e forniture, riguardante le fatture pagate entro il 31/12/2019, è pari a giorni 53,67, con un netto miglioramento rispetto al dato dell'anno precedente di 80,70 giorni.

Dalla relazione dei revisori, emergono i seguenti profili di criticità: recupero evasione tributaria; anzianità dei residui; debiti fuori bilancio; parametri di deficitarietà; rapporto sulla tempestività dei pagamenti; controllo attività delle società partecipate; struttura amministrativa dell'Ente.

Quanto al primo profilo, l'organo di revisione evidenzia la mancanza totale dell'attività nell'anno 2019 di accertamento e riscossione dei tributi evasi, sollecitando l'Ente ad attivarsi quanto prima.

Quanto all'anzianità dei residui, come già rilevato in sede di esame del riaccertamento ordinario dei residui (Verbale n. 20 del 14/07/2020) l'organo di revisione evidenziava la necessità di implementare l'attività di recupero dei residui attivi mantenuti, anche e soprattutto con riferimento alla loro vetustà, al fine di evitare che si proceda alla loro cancellazione con inevitabili effetti negativi sulla gestione finanziaria dell'Ente.

Quanto ai debiti fuori bilancio, l'organo di revisione fa presente che il ricorso ai debiti fuori bilancio reiterato in più esercizi finanziari crea possibili rischi per gli equilibri di bilancio, , invitando pertanto l'ente a sollecitare i vari uffici comunali ad un attenta e scrupolosa attività di monitoraggio delle poste debitorie e di conseguenza ad adottare tempestivamente i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio onde evitare la formazione di oneri aggiuntivi che potrebbero determinare danno erariale.

In merito ai parametri di deficitarietà, alla fine dell'esercizio 2019 l'ente ha violato un solo parametro di deficitarietà e precisamente l'indicatore n. 12.4 ((Sostenibilità disavanzo effettivamente a carico dell'esercizio) Disavanzo iscritto in spesa del conto di bilancio / Accertamenti dei titoli 1 2 e 3 delle entrate maggiore del 120% (P5)). L'organo di revisione fa presente che, rispetto all'anno precedente, i parametri deficitari sono passati da 3 ad 1. Questa situazione, pur non rendendo l'ente strutturalmente deficitario, costituisce comunque una criticità che richiede la tempestiva adozione di concrete misure correttive.

Quanto al Rapporto sulla tempestività dei pagamenti, l'organo di revisione, ha rilevato che l'indicatore di tempestività dei pagamenti degli acquisti di beni, servizi e forniture, riguardante le fatture pagate entro i 31/12/2019 è pari a giorni 53,87, con un netto miglioramento rispetto al dato dell'anno precedente di 80,70 giorni.

Per ciò che concerne il controllo dell'attività delle società partecipate, l'organo di revisione in ottemperanza all'art 11 comma 6 lettera j) del decreto legislativo 118/2011, ha asseverato i dati risultanti dalla contabilità dell'ente al 31/12/2019, riscontrando differenze rispetto alle comunicazioni avute dalle partecipate. Date le importanti differenze rilevate nelle partite reciproche, tali da poter minare gli equilibri di bilancio attuali e prospettici, l'organo di revisione ha invitato l'ente a definire con estrema urgenza la conciliazione con le proprie partecipate.

Rileva la Sezione che detto controllo postula l'utilizzo di un idoneo sistema informativo per il monitoraggio dei rapporti finanziari con le società partecipate e della situazione contabile, gestionale e organizzativa delle stesse, nonché dei contratti di servizio, della qualità dei servizi erogati e del rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Alla luce delle considerazioni e criticità rilevate dall'organo di revisione nella relazione al rendiconto 2019 per i debiti fuori bilancio rilevati, è opportuno che il settore comunale di riferimento disciplini mediante atti interni delle linee guida necessarie a fronteggiare per tempo l'insorgere di passività potenziali.

Conclusivamente la Sezione, preso atto di quanto sopra evidenziato, rileva che, nel periodo considerato, i controlli attivati hanno evidenziato diverse criticità in termini di squilibri finanziari.

Al fine di potenziare l'azione di contrasto all'elusione ed evasione tributarie comunale, si rende inoltre necessario che l'ente si doti di un organico piano annuale di contrasto all'evasione e svolga una accurata attività di monitoraggio e controllo finanziario integrato con gli organismi partecipati.

4. Controllo strategico

Per verificare lo stato di attuazione dei programmi, l'ente locale definisce 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 a verificare lo 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 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 verifiche periodiche che consentano di riorientare tempestivamente l'azione dell'ente verso obiettivi predefiniti in sede di programmazione.

Con delibera di giunta n.82/2019 è stato adottato il piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019-2021. Dal sito istituzionale dell'ente, nella sezione della trasparenza (<https://www.comune.manfredonia.fg.it/amm-trasparente/relazione-sulla-performance/>) risulta che l'ente non ha redatto la relazione sullo stato di attuazione della performance 2019.

Gli strumenti di programmazione finanziaria adottati dal Comune nel corso del 2019, sono i seguenti: - **Documento Unico di Programmazione 2019/2021**, approvato con deliberazione del commissario straordinario n.27/2019, in cui sono contenuti gli indirizzi di base per l'attività di guida strategica ed operativa dell'intera struttura. Il D.U.P. Si compone di due sezioni: **strategica**, in cui sono stati individuati gli obiettivi strategici, tra i quali anche quelli legati al piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza; e operativa, comprendente il programma del fabbisogno del personale (approvato con deliberazione del commissario straordinario n. 26/2019); con atto di Giunta comunale n. 37 del 18/12/2019 veniva adottato il programma triennale delle OO.PP relativo al triennio 2020/2022 - elenco

annuale 2020; - il bilancio di previsione 2019- 2021, approvato con delibera del commissario straordinario n.10/2019.

In sede istruttoria, è stato chiesto all'ente di rappresentare i motivi per cui per il controllo strategico non siano stati adottati gli indicatori di contesto, economicità, innovazione e sviluppo e l'organo politico non abbia valutato i parametri relativi al rispetto degli standard di qualità prefissati e impatto socio-economico nel verificare lo stato di attuazione dei programmi. In sede di risposta, l'ente ha affermato che: *“nel controllo strategico sono stati valutati altri parametri ed inoltre l'attività dell'Amministrazione è stata caratterizzata da difficoltà già rappresentate. In merito a parametri utilizzati nella verifica dello stato attuazione programmi, si precisa che sono stati utilizzati solo i parametri disponibili. In particolare si evidenzia che per i parametri previsti sub d) ed e) non si sono rilevati elementi per la verifica richiesta”*.

La Sezione, pur prendendo atto della adeguatezza della disciplina contenuta nel regolamento, ritiene che la concreta attuazione del controllo strategico presenti significativi margini di miglioramento.

Come affermato dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 13/2018) “il controllo strategico è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra gli esiti raggiunti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'ente locale che, in tal caso, modifica la programmazione strategica. La valutazione di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati ottenuti si estende all'entità delle risorse a disposizione, ai tempi fissati per la realizzazione e alle procedure in corso di opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alla performance degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti”. Quanto precede presuppone l'elaborazione e utilizzo di tutti gli indicatori disponibili in modo tale da consentire una misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmatici, non solo nella fase di rendiconto, ma anche in quella di preventivo e nel corso dell'esercizio.

Gli indicatori di efficienza, di economicità, di innovazione e di sviluppo, insieme a quelli di contesto, di *outcome* e di impatto socio-economico, sono invero parametri importanti per la verifica dell'adeguatezza delle politiche strategiche adottate in relazione agli obiettivi ed alla qualità dei servizi prefissati, con i correlati impatti operativi sul bilancio e sull'organizzazione dell'Ente.

In conclusione, la Sezione prende atto di quanto sopra rappresentato e ritiene che il sistema di controllo strategico adottato dall'ente presenti significative criticità nei termini sopra indicati.

5. Controllo sulla qualità dei servizi

Ai sensi dell'art 147 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 dell'ente.

Il controllo sulla qualità misura l'erogazione delle prestazioni rispetto a bisogni individuati, valutando successivamente la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti.

Il monitoraggio della qualità percepita è essenziale per il miglioramento del servizio e, a tal fine, conoscere le aspettative e i bisogni dei destinatari è condizione indispensabile per la costruzione di indicatori di misurazione e verifica della qualità, quale rapporto tra prestazioni erogate e bisogni soddisfatti.

Il valore della *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche consiste nell'individuare il potenziale di miglioramento dell'Ente, rilevando i fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere.

Rilevare la *customer satisfaction* serve a costruire un modello di relazione amministrazione-cittadini basato sulla fiducia e a dare nuova legittimazione all'azione pubblica fondata sulla capacità di fornire risposte tempestive e corrispondenti ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese (Sez. Autonomie, delibera n. 5/2017/IPR).

Dal referto relativo all'anno 2019 emerge che il Comune non ha adottato strumenti di monitoraggio per la valutazione della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda.

In via istruttoria, è stato chiesto all'ente di motivare analiticamente le risposte negative indicate nel referto.

Nella relazione di risposta l'ente ha affermato quanto segue: in relazione alle modalità di attuazione relative al controllo della qualità dei servizi, si rappresenta che la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni avviene, sia con metodologie indirette, quali quelle dell'analisi dei reclami pervenuti, sia con metodologie dirette, quali quelle della somministrazione di questionari ai cittadini-utenti. In particolare, la modalità indiretta è sempre e comunque utilizzata e si basa su *feedback* che pervengono, anche in periodi successivi, in merito ai servizi erogati dall'Ente (sportelli aperti al pubblico, manutenzione immobili, igiene urbana) ed inoltre sono stati proposti questionari i cui risultati sono stati elaborati successivamente.

Da quanto precede emerge un quadro inadeguato di misurazione della qualità dei servizi, stante la pressoché totale assenza di un sistema organico di rilevazione, elaborazione ed analisi del livello dei servizi erogati.

6. Controllo sulle società partecipate

In relazione al controllo sugli organismi partecipati, l'art. 147-*quater*, del TUEL, 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 comma 2 dell'art. art. 147-*quater* del TUEL 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.

Con nota istruttoria, il Comune è stato invitato a relazionare sulle società partecipate, ad illustrare le motivazioni in ordine alla mancata approvazione dei *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati; alla mancata conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e organismi partecipati (art. 11, c. 6, lettera j) d.lgs. 118/2001); all'assenza del monitoraggio del grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 TUSP (punto 6.8); - alla scelta dell'opzione "nessuna dichiarazione" in riferimento all'elaborazione di tutti gli indicatori previsti, dovendosi utilizzare tale risposta nei casi in cui, per disfunzioni interne, non si disponga delle informazioni necessarie per rispondere al quesito.

Quanto alla mancata approvazione dei *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati, in sede di relazione di risposta, l'ente ha precisato che "è stato sottoscritto il contratto di servizio per ASE avvenuta giusta determinazione dirigenziale n. 1316 del B1.10.2019 ed avente ad oggetto: *Affidamento diretto in house del servizio di igiene urbana nel comune di Manfredonia all'Azienda Servizi Ecologici ASE S.p.A. per la durata di due anni. Attuazione deliberazione del Commissario Straordinario coni poteri del Consiglio comunale del 30.10.2019 n. 25*".

Quanto all'attività di conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e organismi partecipati di cui all'art. 11, c. 6, lettera j) d.lgs. 118/2001, l'ente ha dichiarato che è stata riscontrata **la mancata conciliazione** per talune fattispecie per le quali è a tutt'oggi pendente l'istruttoria, anche con risvolti giudiziari, tra gli enti interessati ai fini della definizione del rapporto debiti/ crediti.

In merito al monitoraggio del grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 TUSP, l'ente ha dichiarato che è stata adottata la deliberazione della commissione straordinaria con i poteri del consiglio comunale n° 02 del 25.02.2020, avente ad oggetto: *ricognizione delle partecipazioni societarie detenute dal comune di Manfredonia al 31.12.2018, ai sensi dell'art. 20 del tu.s.p..*

Quanto alla mancata elaborazione di tutti gli indicatori previsti, l'ente ha confermato le risposte negative fornite nel questionario.

Con deliberazione della commissione straordinaria n. 35/2020 è stato approvato il bilancio consolidato dell'esercizio 2019.

Dall'interrogazione del portale del tesoro, reperibile al seguente indirizzo web:[Portale Tesoro - Pagina di Benvenuto \(mef.gov.it\)](#), sono state rilevate le seguenti partecipazioni detenute dal comune di Bisceglie. Il tutto come meglio evidenziato nella tabella sottostante:

Codice fiscale società partecipata	Ragione sociale / denominazione	Forma giuridica	Stato di attività della partecipata
03881380715	AGENZIA DEL TURISMO PER LA PROMOZIONE DEL TERRITORIO - SOCIETA' CONSORZIALE A RESPONSABILITA' LIMITATA	Società consorziale a responsabilità limitata	Attiva
02409320716	AZIENDA SERVIZI ECOLOGICI SPA SIGLABLE IN ASE SPA	Società per azioni	Attiva
03557390717	GESTIONE TRIBUTI SOCIETA' PER AZIONI SIGLABLE IN GESTIONE TRIBUTI S.P.A. IN LIQUIDAZIONE	Società per azioni	In liquidazione volontaria o scioglimento
03261100717	GRUPPO D'AZIONE LOCALE DAUNOFANTINO S.R.L.	Società a responsabilità limitata	Attiva

Dalla relazione dei revisori al rendiconto per l'anno 2019, in relazione ai rapporti con gli organismi partecipati, si evince quanto segue.

Di seguito sono riportate le risultanze al 31/12/2019 delle singole società confrontate con le scritture contabili dell'ente, come attestate dai relativi responsabili:

SOCIETA' O ORGANISMI PARTECIPATI O CONTROLLATI DAL COMUNE	QUOTA DI PARTECIPAZIONE	CREDITO VERSO IL COMUNE ATTESTATO DALLA SOCIETÀ	RISULTANZE CONTABILI DELL'ENTE	ANNOTAZIONI	DEBITO VERSO IL COMUNE ATTESTATO DALLA SOCIETÀ	RISULTANZE CONTABILI DELL'ENTE	ANNOTAZIONI
ASE SpA	96,88%	€ 2.230.558,95	€ 2.056.962,44	non concordanza per € 173.596,51: è stato dato avvio al completamento del procedimento per la risoluzione delle discordanze	239.293,31	€ 36.230,43 per rimborso integrazione LSU	non concordanza per € 203.062,88 è stato dato avvio al completamento del procedimento per la risoluzione delle discordanze

Gestione Tributi SpA	58,00%	€ 357.992,51	€ 1.122.367,07	non concordanza per € 764.374,56: è stato dato avvio al completamento del procedimento per la risoluzione delle discordanze.	€ 4.154,34	€ 4.142.229,26	non concordanza per € 4.138.074,92: è stato dato avvio al completamento del procedimento per la risoluzione delle discordanze.
Agenzia del Turismo Srl	51,00%	€ 0,00	€ 107.850,00	non concordanza per € 107.850,00: è stato dato avvio al completamento del procedimento per la risoluzione delle discordanze.	0,00	0,00	-
ASI - Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Foggia,	11,19%	€ 141.369,55	€ 0,00	Risultano fatture per € 11.365,11 non correlate ad alcun impegno di spesa	non concordanza per € 141.369,55: è stato dato avvio al completamento del procedimento per la risoluzione delle discordanze.	0,00	0,00
GAL Daunofantino Srl	3,15%	€ 169.046,26	€ 0,00	non concordanza per € 169.046,26: è stato dato avvio al completamento del procedimento per la risoluzione delle discordanze	0,00	0,00	-
Teatro Pubblico Pugliese	0,89%	€ 38.514,86	€ 10.981,37	Risultano inoltre due fattura per € 23.962,74 non correlate ad alcun impegno di spesa	non concordanza per € 27.533,49: è stato dato avvio al completamento del procedimento per la risoluzione delle discordanze	0,00	0,00

L'organo di revisione ha verificato che i prospetti dimostrativi di cui all'art. 11 comma 6 lettera j) del d.lgs. 118/2011 riportanti i debiti ed i crediti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati recano l'asseverazione, oltre che dell'organo di revisione dell'ente comunale, anche dall'organo di controllo dei relativi enti e società controllate e partecipate. Come si evince dal prospetto di cui sopra, i dati forniti dalle società non coincidono con le risultanze contabili dell'ente. L'organo di revisione prende atto che in data 13 agosto u.s., il responsabile del Servizio finanziario inviava a mezzo pec note ai responsabili dei settori comunali evidenziando le discordanze e chiedendo di avviare, tempestivamente, la procedura volta alla definizione delle partite reciproche.

Pertanto, si invitano i Responsabili dei settori comunali a dare seguito alle note inviate come sopra. L'ente, nel corso dell'esercizio 2019, non ha proceduto ad 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 una nuova società o all'acquisizione di una nuova società.

Razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche.

L'ente ha provveduto, in data 25/02/2020, all'analisi dell'assetto complessivo di tutte le partecipazioni possedute, dirette e indirette, predisponendo, ove ne ricorrono i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione.

Da quanto precede, emerge che non sono previsti specifici report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali; criticità che si riflette anche nella mancata elaborazione ed applicazione di indicatori per misurare gli obiettivi di efficacia, efficienza, economicità, di redditività, di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti, rinunciando ad un efficace monitoraggio dell'andamento delle gestioni delle singole società ed alla possibilità di indicare adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamenti dagli obiettivi assegnati, anche con riferimento ad eventuali squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente (art. 147-*quater*, comma 3 del TUEL).

La Sezione sottolinea la necessità che l'Ente definisca procedure di controllo delle società in cui detiene partecipazioni, anche se non direttamente affidatarie di servizi fondamentali da parte del Comune o minoritarie, adottando periodici monitoraggi sulla situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società e sugli obiettivi stabiliti.

Spetta invero all'ente elaborare idonei indici di rilevazione di una sana gestione ed organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società.

Il controllo sulle società partecipate non quotate, in un'ottica integrata di sistema, deve essere funzionale alla verifica dell'andamento della gestione nei suoi riflessi sul bilancio dell'ente e deve, nel contempo, fornire elementi utili all'adeguato esercizio degli altri controlli.

La Sezione raccomanda, pertanto, di strutturare il controllo in modo che adempia pienamente alle funzioni ad esso intestate dalla legge, attraverso un sistema informativo idoneo a rilevare, mediante specifici indicatori, i rapporti finanziari con le società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle stesse, nonché i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Il controllo sulle società partecipate non quotate dovrebbe infine fornire elementi utili ad un adeguato esercizio del controllo sulla qualità dei servizi ed essere funzionale altresì alla verifica del rispetto delle norme di legge di tali organismi.

In sintesi, il complessivo sistema di controlli interni dell'ente, quale emerso dal referto relativo all'esercizio 2019 e dalle correlate informazioni aggiuntive acquisite in sede istruttoria, restituisce un inadeguato livello di conformità alla normativa richiamata, con conseguente necessità di intervenire per attuare una implementazione e una sinergica collaborazione fra le diverse tipologie di controllo, affinandone metodi e contenuti, al fine di mettere in relazione le diverse funzionalità cui sono deputati. In tale direzione i diversi controlli dovrebbero essere osservati come un unico sistema di misurazione integrato, in grado di raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l'insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo deve dotarsi. Affinché tale integrazione sia effettiva, è poi necessario che i rispettivi contenuti siano coerenti e consequenti, come fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell'ente.

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

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria:

- al Sindaco del Comune di Manfredonia (FG);

- al Presidente del Consiglio comunale;
- all'Organo di revisione del Comune di Manfredonia (FG);

Si rammenta, infine, 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 18 ottobre 2023**.

PRESIDENTE *Estensore*

Dott. Enrico Torri