



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott.ssa Sonia Martelli	Presidente aggiunto
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nell'adunanza in camera di consiglio da remoto del 23 luglio 2021, ex art. 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, come modificato dall'art. 6, comma 2, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, conv. nella legge 28 maggio 2021 n. 76, emergenza epidemiologica COVID-19, ha pronunciato la seguente

#### DELIBERAZIONE

#### nei confronti del Comune di Lumezzane (BS)

- Referto annuale del Sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2019 (art. 148 TUEL) -
- Referto del controllo di gestione anno 2019 (artt. 198 e 198-bis TUEL) -

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la deliberazione n. 16 del 2021 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Lumezzane (BS) per l'esercizio 2019, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.Te in data 31/12/2020 (ed acquisito al protocollo Cdc n. 2265), nonché il referto sul controllo di gestione, anno 2019, di cui all'art. 198 TUEL, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.Te in data 20/07/2020 (ed acquisito al protocollo Cdc n. 12828);

VISTA la nota prot. n. 12720 e n. 12721 del 02/04/2021 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente Lumezzane chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota acquisita al protocollo Cdc n. 13763 del 23/04/2021, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

VISTO il provvedimento con il quale il Presidente, su richiesta del Magistrato istruttore, ha deferito la decisione sui suddetti referti all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

Dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams";

UDITO il Magistrato relatore dott. Giuseppe Vella;

## FATTO E DIRITTO

L'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000 , a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge n. 91/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, richiede ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, alle Città Metropolitane ed alle Province la redazione di un referto annuale a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale referto, strutturato secondo le linee guida annuali deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte, va ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli Enti locali. In particolare, detto referto costituisce uno strumento ricognitivo che concorre a completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266/2005 e a far conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli Enti locali.

Come affermato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR *“Il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.*

*Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.*

*Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo*

*profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione), l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità).*

*Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva Amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente".*

Nel quadro del complesso sistema di verifiche delineato dal decreto legge n. 174/2012, dunque, il referto annuale intestato all'Organo di vertice degli Enti locali si pone in coerenza con l'obiettivo, da tempo perseguito dal legislatore, di fare dei controlli interni l'indispensabile supporto per le scelte gestionali e programmatiche dell'Ente, in un'ottica di garanzia degli equilibri di bilancio e di perseguimento del principio di buon andamento, nonché di apportare le opportune misure correttive, in presenza di criticità e disfunzioni.

Al riguardo, le finalità del controllo in esame sono state delineate dalla Sezione delle autonomie, con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR, e sono così riassumibili:

- verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;

- monitoraggio in corso d’anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell’Ente;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

In continuità con quanto avvenuto nelle passate annualità, anche per l’anno 2019, la Sezione delle autonomie ha approvato, con la deliberazione n. 19/SEZAUT/2020/INPR, le *“Linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, le Città Metropolitane e le Province, anno 2019”*.

Ad ulteriore rafforzamento dell’importanza dei controlli interni, va, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, ai sensi del sopra citato art. 148, comma 4, del TUEL, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare, a carico degli amministratori locali, *“fermo restando quanto previsto dall' articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico”*, apposita sanzione pecuniaria.

Lo stesso TUEL, all’art. 198-bis, prevede, inoltre, che nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione, di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisca la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall' articolo 198, anche alla Corte dei conti.

Tenuto conto della particolare fase emergenziale e degli effetti che tale situazione comporta per la gestione finanziaria degli Enti, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sono state, altresì, fissate *“le linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da COVID-19”*.

In particolare, precisa la Sezione delle autonomie nella predetta deliberazione, *“l'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da COVID-19, senza precedenti per imprevedibilità degli esiti, per gravità, durata e dimensioni, ha aperto scenari inediti per gli Enti del settore pubblico, mettendo a dura prova la loro finanza a causa degli evidenti e immediati suoi riflessi sulle entrate, sulle spese, sugli investimenti e, in definitiva, sugli equilibri di bilancio. Per affrontare la complessità, l'estensione e le criticità di tale situazione emergenziale,*

*un contributo significativo, sotto il profilo finanziario e gestionale, può essere fornito dal sistema di controllo interno di ciascuna Amministrazione, al fine di rafforzare al massimo, in questo periodo, i processi di controllo “.*

Tutto ciò posto, dall'analisi del referto sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni effettuati nell'anno 2019 dal Comune di Lumezzane, sono emerse alcune criticità concernenti, in particolare, il controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo di gestione e strategico, il controllo sugli organismi partecipati e quello sulla qualità dei servizi, non svolti secondo le disposizioni contenute al capo III, artt. 147 e ss. del TUEL.

In riferimento a tali criticità rilevate, il Magistrato istruttore ha inoltrato al Comune apposita richiesta, finalizzata ad ottenere chiarimenti in merito ai seguenti profili:

*-Controllo regolarità amministrativa*

*Punto 2.3 del referto: indicare il sistema di estrazione utilizzato.*

*Punto 2.7 del referto: precisare le ispezioni e indagini effettuate, volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi.*

*Indicare il numero complessivo di atti, distinto per tipologia, su cui è stato esercitato il controllo, precisando la percentuale, rispetto al valore totale, dei provvedimenti sottoposti a controllo nell'anno 2019.*

*- Controllo di gestione*

*Motivare perché l'Ente non si è dotato di un sistema di contabilità fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.*

*-Controllo strategico*

*Esplicitare le modalità con cui si è provveduto alla fissazione degli obiettivi strategici e di mantenimento, indicando gli strumenti di “programmazione” ed “operativi” (PEG) con cui si è dato via al ciclo della performance dell'Ente. Precisare, altresì, se esiste un sistema di monitoraggio (report) intermedio, che permetta di misurare lo stato di raggiungimento degli obiettivi nel corso dell'anno.*

*- Controllo organismi partecipati*

*Dettagliare le modalità di controllo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 147-quater del d.lgs. 267/2000, sugli enti partecipati, specificando gli indirizzi e le direttive emanate e se esiste un idoneo sistema finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. A tal fine, si invita l'Ente a voler indicare le partecipazioni attive in società nel periodo di riferimento del referto oggetto di analisi (esercizio 2019).*

*- Controllo sulla qualità dei servizi*

*Esplicitare le modalità operative e i servizi su cui è stata esercitata tale forma di controllo.*

*Punto 7.4 del referto: precisare le motivazioni della mancata adozione degli indicatori di cui alle lettere c), e) e i).*

*Punto 7.7.2 del referto: motivare perché la soddisfazione degli utenti è stata misurata solo su alcuni servizi.*

*Punto 7.8 del referto: motivare perché l'Ente non effettua confronti di benchmarking.*

*Punto 7.9 del referto: indicare perché non sono previsti forme di coinvolgimento degli stakeholders.*

*Punto 7.10 del referto: precisare le motivazioni del mancato innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi.*

*Si invita altresì l'Ente a notiziare in merito alle azioni consequenziali poste in essere, a seguito alla deliberazione di questa Sezione n. 152/2020.*

L'Ente ha riscontrato tale richiesta con nota prot. Cdc n. 13763 del 23/04/2021.

Sulla base dell'istruttoria e dei dati all'uopo acquisiti di seguito, si espongono gli esiti dell'attività, in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di analisi, da cui sono emerse numerose debolezze strutturali, carenze organizzative e metodologiche, che devono essere segnalate ai fini del superamento delle stesse e della conseguente implementazione del sistema dei controlli interni, rimanendo, peraltro, impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione.

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

L'analisi dei controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti dall'art. 147-bis del TUEL, si incentra sulla nuova e più severa disciplina definita dall'art. 183 del TUEL in materia di impegni di spesa.

Tale tipologia di controllo è, infatti, assicurato sia nella fase preventiva di formazione dell'atto che in quella successiva. L'art. 147-bis configura una forma di autotutela dell'Amministrazione e di *auditing* interno sulle determinazioni di spesa, che rafforza l'intero sistema dei controlli e rende imprescindibile l'applicazione dei tradizionali principi di conformità a legge, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

Con la riforma operata attraverso il D.L. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, il legislatore ha voluto, infatti, prevedere, in assenza di controlli preventivi di legittimità, un sistema che garantisca la conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa,

nonché la qualità degli atti emanati, a tutela dell'Ente quale soggetto suscettibile di essere destinatario di possibili contenziosi (vd. deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

In riferimento al caso di specie, il Comune di Lumezzane, con deliberazione consiliare n. 2 del 2013, ha approvato il regolamento sui controlli interni, che all'art. 4 disciplina il controllo preventivo di regolarità amministrativa.

Il successivo articolo 5, invece, regola il controllo successivo e, in particolare, dispone che:

*“Il controllo successivo di regolarità amministrativa è effettuato dal Segretario Generale, eventualmente coadiuvato da dipendenti appositamente individuati, mediante controlli a campione. Le tecniche di campionamento sono definite annualmente con atto organizzativo del Segretario, secondo principi generali di revisione aziendale e tenendo conto di quanto previsto nel piano anticorruzione di cui alla L. 190/2012.*

*L'atto viene trasmesso, entro 5 gg dall'adozione, ai dirigenti e responsabili dei servizi ed inoltrato per conoscenza al Sindaco ed alla Giunta comunale.*

- 2. Il segretario comunale può sempre disporre ulteriori controlli nel corso dell'esercizio, qualora ne ravvisi la necessità o l'opportunità.*
- 3. Le risultanze del controllo sono trasmesse a cura del Segretario Generale con apposito referto semestrale ai soggetti indicati dall'articolo 147 bis comma 3 del decreto legislativo n. 267/2000.*
- 4. Nel caso di riscontrate irregolarità, il segretario comunale, sentito preventivamente il dirigente o responsabile del servizio sulle eventuali motivazioni, formula delle direttive per l'adeguamento che trasmette a dirigenti e responsabili.*
- 5. Qualora il segretario comunale rilevi gravi irregolarità, tali da perfezionare fattispecie penalmente sanzionate, trasmette la relazione all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari, alla Procura presso la Sezione Regionale della Corte dei Conti e alla Procura presso il Tribunale “.*

Effettuato l'inquadramento normativo di riferimento, preme precisare che, sulla base di quanto dichiarato nel referto, per quanto attiene al controllo preventivo, si rileva che, nel corso dell'esercizio 2019, non sono state adottate delibere di Giunta e di



Consiglio con il parere tecnico e contabile contrario e sono stati regolarmente rilasciati i pareri di regolarità tecnica, nonché quelli in ordine alla regolarità contabile. Inoltre, per tutte le proposte di deliberazione, ove necessario, i responsabili dei diversi servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura finanziaria.

Nel corso del 2019 sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi.

Sempre dall'esame del referto è, altresì, emerso che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento "*altre tecniche specifiche*" e che gli atti sottoposti a controllo successivo sono stati complessivamente n. 52.

Sono state segnalate n. 42 irregolarità negli atti sottoposti a verifica e n. 39 sono stati sanati. Le risultanze del controllo successivo di regolarità sono confluite in un unico *report* annuale.

La presenza di un numero ridotto di atti sottoposti a verifica e la tecnica utilizzata per l'estrazione del campione, in sede di analisi del *report* anno 2018, ha già formato oggetto di segnalazione nella deliberazione di questa Sezione, n. 152/2020/VSGC, riguardante i controlli interni del Comune di Lumezzane esercizio 2018, e si ribadisce, pertanto, *"che secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile sul punto, la tecnica di campionamento utilizzata deve essere motivata. La Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 28/2014, raccomanda che la selezione delle tecniche di campionamento sia effettuata tenendo conto anche dei "criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica"*, invitando l'Ente ad adottare una tecnica di campionamento più trasparente che abbia una valenza scientifica e che consenta la sottoposizione a controllo di un maggior numero di atti.

Al riguardo occorre dare atto che, a fronte della richiesta istruttoria del magistrato prot. n. 1746 del 26/01/2021, l'Ente ha risposto con nota prot. n. 3581 del 12/02/2021, e, nel confermare quanto già indicato nel referto dell'anno 2019, ha precisato, altresì, che è in

fase di approvazione una nuova regolamentazione sull'assetto dei controlli interni e che già, a partire dall'1.1.2020, le tecniche di campionamento sono state uniformate a mezzo di puntuali atti organizzativi, mediante sorteggio da parte di un apposito nucleo, composto dal Segretario generale e da due dipendenti dell'Ufficio Segreteria, attraverso il sistema informatico di estrazione casuale.

Precisa, inoltre, il Comune che il sorteggio è stato esteso a tutte le categorie di atti amministrativi dell'Ente, nella misura percentuale del 5%.

Per ogni atto controllato viene compilata una scheda con indicazione sintetica delle irregolarità o conformità rilevate.

Considerato tutto ciò, la Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione, si riserva di verificare l'ottemperanza da parte del Comune nelle successive relazioni sul sistema dei controlli interni. (*vd.* deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15 e 33/2021/VSGC).

### **Controllo di gestione**

Il controllo di gestione (art. 147, co. 2, lett. a), del TUEL), che attiene all'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire amministrativo, si avvale di indicatori che misurano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, che si rinvencono preliminarmente nel Piano esecutivo di gestione ("*Piano dettagliato obiettivi*" e "*Piano della performance*"). Il controllo di gestione è, dunque, la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità dei servizi offerti, costituisce lo strumento finalizzato a verificare la funzionalità dell'Ente, l'efficacia, efficienza e l'economicità dell'attività di realizzazione degli obiettivi.

Si inserisce nell'ambito della cultura dei risultati che è evidenziata sia dal proposito di raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, cui ciascun servizio è finalizzato, che da una coerente valutazione del rapporto con le risorse disponibili (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-19, nell'ambito del controllo di gestione, è rilevante il

collegamento fra aspetti finanziari (in particolare le spese/i costi) e non finanziari (indicatori di *output*/risultato e relativi *target*), poiché le manovre finanziarie connesse alla pandemia hanno influenzato in modo diverso gli Enti territoriali e, al loro interno, i diversi settori di attività. Il controllo di gestione, pertanto, dovrà essere in grado di individuare tali differenze, in modo che, anche nelle mutate contingenze, sia evidente il collegamento fra risorse finanziarie e obiettivi.

Quanto al Comune di Lumezzane, l'art. 7 del regolamento dei controlli interni, approvato con deliberazione di C.C. n. 2 del 2013, prevede che:

- “1. Le funzioni di controllo di gestione sono affidate al Servizio Controllo di gestione, che opera a supporto del Nucleo di Valutazione, ed è inserito nel Servizio Finanziario.*
- 2. Il controllo di gestione è disciplinato dall'articolo 147 lett. a) del decreto legislativo n. 267/2000, nonché dai vigenti regolamenti di contabilità, sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e sul ciclo di gestione della performance.*
- 3. Il servizio di controllo di gestione svolge anche funzioni di controllo strategico nei limiti disciplinati dal vigente regolamento sul ciclo della performance.*
- 4. Dal 2015 sarà introdotta specifica disciplina sul controllo strategico secondo quanto prescritto dall'art.147-ter del D.lgs. 267/2000”.*

Un'organica ed apposita disciplina è stata introdotta, inoltre, con il regolamento di contabilità che, tra altro, prevede all'art. 104 che:

- “1. Le funzioni del “Servizio per la programmazione ed il controllo di gestione” riguardano le seguenti fasi di intervento:*
  - a) progettazione del sistema;*
  - b) raccordo con la programmazione e gestione;*
  - c) aggiornamento del sistema.*
- 2. Nella fase di progettazione del sistema il Servizio, d'accordo con i destinatari del sistema di reporting, dovrà:*
  - a) effettuare il monitoraggio del fabbisogno di controllo di gestione;*
  - b) supportare gli organismi decisionali dell'Ente nella progettazione della mappa dei Servizi e centri di costo e nell'attribuzione degli stessi alle unità organizzative;*
  - c) progettare le schede a supporto della programmazione settoriale;*

*d) progettare i sistemi di indicatori economici, finanziari e fisico-tecnici per la valutazione dei risultati;*

*e) progettare le schede di raccolta dati ed il sistema di reporting di cui al successivo art. 105. Le predette schede dovranno evidenziare gli eventuali scostamenti, rilevati a consuntivo, rispetto alle previsioni effettuate. Dovranno contenere, inoltre, indici economici, finanziari e di attività riferiti ai centri di costo.*

*3. Nella fase di gestione il Servizio dovrà:*

*a) recepire gli obiettivi e i programmi definiti secondo le procedure previste per la programmazione e predisporre il piano esecutivo di gestione sulla base dei piani e dei programmi, generali e settoriali, esplicitati dagli organismi decisionali politici e dai responsabili di Servizio e centro di costo, secondo le rispettive competenze e attribuzioni.*

*b) rilevare periodicamente i risultati quantitativi dell'attività dei singoli centri di costo, elaborarli e trasmettere le schede di reporting, nei tempi e ai destinatari definiti in sede di progettazione del sistema.*

*4. Il Servizio dovrà, infine, modificare il sistema informativo del controllo di gestione relativamente ai centri di costo, agli indicatori e agli indici individuati, in relazione alle mutate esigenze conoscitive dell'Ente".*

Ciò premesso, dall'analisi del questionario e della correlata documentazione, si evince che l'Ente non si è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, e tale forma di controllo non si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia.

Come, tra l'altro, più volte precisato nelle linee guida sui controlli interni elaborate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, appare centrale la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile ed in grado di fornire informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate, in relazione alle attività svolte e, soprattutto, ai risultati conseguiti.

Sono stati elaborati gli indicatori di attività/processo di “output”, di efficacia, efficienza, economicità e di analisi finanziaria.

Non esiste un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare.

I regolamenti e le delibere dell’Ente, inoltre, non prevedono che le articolazioni decentrate si attengano, nell’ottica della uniformità gestionale ed organizzativa, alle direttive della struttura centrale, per quanto attiene alle modalità operative e ai criteri di analisi (in quanto, come indicato dal referto, “non ricorre la fattispecie”).

Premesso che il referto sul controllo di gestione anno 2019, di cui agli artt. 198 e 198-bis TUEL (pervenuto con nota prot. Cdc n. 12828 del 20/07/2020), e anch’esso oggetto di verifica, in tale contesto, si precisa quanto segue.

Già in sede di analisi del referto anno 2018, la Sezione (deliberazione n. 152/2020/VSGC) ha invitato il comune di Lumezzane “a dotarsi di un sistema affidabile di contabilità economica, che sia fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consenta di valutare l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa”.

A fronte della richiesta istruttoria del Magistrato (prot. n. 1746 del 26/01/2021) il Comune ha risposto (nota prot. n. 3581 del 12/02/2021), precisando che, per l’anno oggetto di verifica (2019) non è stato in grado di attivare un sistema di contabilità analitica integrato alla contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale per mancanza di un apposito software dedicato, in quanto non ancora compiutamente perfezionato dalla sw house in uso presso gli uffici comunali.

In riferimento, invece, alle misure consequenziali adottate, precisa l’Ente che ha proceduto all’integrazione del referto con la rilevazione dei fatti gestionali suddivisi per programmi/missioni secondo il piano dei conti integrato di cui all’articolo 4 D.lgs. 118/2011. L’assegnazione degli obiettivi in sede di programmazione è stata suddivisa per centri di responsabilità, intesi quali unità organizzative assegnatarie di risorse umane e strumentali, coordinate e dirette da un unico responsabile, che impiega beni e servizi al fine di raggiungere obiettivi del cui conseguimento risponde il responsabile del centro di responsabilità stesso.

La Sezione, con riserva di verifica dei successivi referti, prende atto di quanto rappresentato dal Comune e, in merito, evidenzia l’opportunità che

l'Amministrazione, al fine di assicurare un fattivo, efficiente ed efficace coinvolgimento dell'intera struttura, riveda i propri atti normativi ed i modelli organizzativi vigenti, garantendo in tal modo: 1) l'esistenza di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, e che tale forma di controllo si avvalga di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia; 2) che le articolazioni decentrate, inserite nei diversi settori operativi, si attengano alle direttive della struttura centrale, per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni; 3) che venga redatto un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare.

### **Controllo strategico**

Come precisato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG *“Il controllo strategico (art. 147-ter del TUEL) 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 attivate in corso d'opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alle performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti”*.

Come puntualizzato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-19 *“La situazione emergenziale implica la necessità di adozione di nuovi piani strategici, da adeguare in relazione alle mutate misure organizzative ed alle nuove urgenze nella gestione dell'Ente. Ciò potrebbe indurre a rivedere le priorità e a ricalibrare gli interventi prioritari, anche individuando ulteriori risorse da impiegare.*

*In questa logica, considerando anche il contesto di risorse scarse in cui si muovono le amministrazioni territoriali, andrebbero rivisti i documenti programmatici (DEFR per le Regioni e DUP per gli Enti locali) per individuare i mezzi finanziari e gli interventi ritenuti prioritari, anche in rapporto all'Amministrazione degli organismi partecipati. Nella*

*riprogrammazione della gestione, inoltre, si dovrebbero considerare i rischi connessi all'emergenza sanitaria e prevederne gli impatti strategici e operativi sul bilancio, nonché sull'organizzazione degli Enti, con particolare riguardo a quelli derivanti dalla scelta di forniture o professionalità difficilmente surrogabili, anche ai fini della predisposizione delle eventuali soluzioni alternative".*

Nel caso di specie l'art. 7, commi 3 e 4, del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 2 del 29/01/2013, prevede che:

*3. Il servizio di controllo di gestione svolge anche funzioni di controllo strategico nei limiti disciplinati dal vigente regolamento sul ciclo della performance.*

*4. Dal 2015 sarà introdotta specifica disciplina sul controllo strategico secondo quanto prescritto dall'art.147-ter del D.lgs. 267/2000.*

Dall'analisi del referto si rileva che, in sede di controllo strategico, non sono stati adottati indicatori di contesto, mentre sono adottati quelli di "outcome", efficacia, efficienza, economicità e di innovazione e sviluppo.

In merito ai parametri in base ai quali l'Organo politico ha verificato lo stato dei programmi, risultano assenti quelli inerenti al rispetto degli standard prefissati e quelli di impatto socio-economico dei programmi, parametri, questi, importanti per verificare l'adeguatezza delle politiche strategiche adottate, in relazione agli obiettivi e alla qualità dei servizi prefissati.

Il controllo strategico per il 2019, a differenza di quello che è avvenuto nell'anno 2018, è integrato con il controllo di gestione, ma non risultano utilizzate le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. Sono state, invece, effettuate verifiche preventive tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione.

Preme precisare che, in sede di analisi del *report* anno 2018, del Comune di Lumezzane la Sezione con deliberazione n. 152/2020/VSGC, ha invitato "l'Ente ad implementare il controllo strategico previsto dall'art. 147-ter del TUEL, provvedendo ad integrare (anche sotto l'aspetto dei flussi informativi) tale forma di controllo con quello di gestione. Si invita, altresì, a procedere alla costruzione di un adeguato sistema informativo, al fine di orientare le decisioni

*in tema di allocazione delle risorse, di gestione dei servizi, di politiche tariffarie nonché ad effettuare verifiche preventive tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione”.*

In merito a tale tipologia di controllo, il Magistrato istruttore ha inoltrato apposita richiesta finalizzata ad individuare le forme di monitoraggio intermedio degli obiettivi, tramite appositi *reports*, nonché le modalità con cui si è provveduto alla fissazione degli obiettivi strategici e di mantenimento, nonché gli strumenti di “programmazione” ed “operativi” (PEG) con cui si è dato via al ciclo della performance dell'Ente, chiedendo anche informazioni sui provvedimenti consequenziali alla predetta deliberazione n. 152/2020.

Il Comune, in sede di riscontro, per il referto 2019 ha precisato che:

*“Con il ‘Piano Esecutivo di Gestione - Piano Dettagliato degli Obiettivi - Piano della Performance 2019-2021’, approvato con delibera di giunta comunale n. 227 del 27/12/2018 ed integrato con delibera di n. 26 del 05/03/2019, sono stati assegnati ad ogni Programma di Bilancio (totali programmi attivati n. 39), i pertinenti obiettivi operativi, per un totale di n. 52, oltre alle risorse finanziarie ed alle risorse umane.*

*Per ogni obiettivo sono stati individuati degli indicatori performanti atti a consentire una valutazione sul loro grado di raggiungimento.*

*Si specifica che la formulazione degli obiettivi strategici ed operativi è avvenuta:*

- a seguito di adeguata valutazione dei mezzi finanziari e delle risorse a disposizione, tenuto conto del quadro normativo di riferimento;*
- sulla base degli indirizzi e delle priorità indicate dall'Amministrazione;*
- previo coinvolgimento della struttura organizzativa”.*

In riferimento alle misure consequenziali adottate, il Comune ha precisato che si prevede di predisporre uno strumento di monitoraggio periodico (semestrale) e flessibile. In via preventiva, la struttura addetta al controllo elaborerà un *report* finalizzato a valutare la coerenza tra le linee strategiche e gli strumenti di programmazione sopraindicati, che sarà allegato al Piano della performance integrato con il piano degli obiettivi e il piano esecutivo di gestione e approvato congiuntamente



con quest'ultimo. In fase di rendicontazione, congiuntamente alla stesura della Relazione sulla performance, sarà elaborata una sintesi della rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi inseriti nei documenti di pianificazione strategica.

Nessuna informazione è stata, invece, fornita dall'Ente in merito ad apposita disciplina adottata in materia di controllo strategico, ai sensi e per gli effetti dell'ultimo comma del sopra citato art. 7 e, conseguentemente, se ne constata la mancata attuazione in difformità a quanto stabilito dalla legge e dal regolamento.

La Sezione, pertanto, se da un lato accerta un miglioramento nelle modalità di espletamento di tale controllo rispetto al 2018, ritiene, tuttavia, necessario il superamento delle evidenziate criticità con conseguente impegno del comune a: 1) procedere alla costruzione di un adeguato sistema informativo, al fine di orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, di gestione dei servizi, di politiche tariffarie; 2) dotarsi dei parametri inerenti al rispetto degli standard di qualità prefissati e quelli di impatto socio-economico dei programmi, nonché di appositi indicatori di contesto; 3) dotarsi di un'apposita regolamentazione in materia, atteso che l'art. 147-ter del TUEL richiedeva l'adozione di adeguate metodologie di controllo strategico già a decorrere dal 2015.

### **Controllo sugli equilibri finanziari**

Il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, come precisato dalla Sezione delle autonomie, è inteso a rafforzare il tradizionale controllo esercitato dall'Organo di revisione contabile ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. della legge n. 266/2005, attraverso il più ampio coinvolgimento degli Organi istituzionali dell'Ente nei processi gestionali diretti ad assicurare gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

La logica di questo nuovo tipo di controllo consiste, infatti, nell'individuare i flussi informativi necessari all'Ente, affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere i *trend* gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e di ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

Ciò risulta di maggiore attualità in considerazione della situazione emergenziale e in tal senso la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, precisa che *“nel mutato contesto organizzativo, gli Enti hanno dovuto contenere gli effetti, diretti ed indiretti, dell'emergenza epidemiologica con ripetuti interventi sul piano della programmazione di bilancio, onde evitare possibili squilibri finanziari conseguenti alla crisi del sistema economico-produttivo ed ai provvedimenti di rinvio delle scadenze dei principali adempimenti contabili”*.

Figura centrale di questo sistema di controllo è il Responsabile del servizio finanziario, il quale è chiamato ad esercitare un'attività di indirizzo e di coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione, capaci di effettuare il monitoraggio dei flussi informativi rilevanti per la salvaguardia degli equilibri e di utilizzarli efficacemente per attivare i necessari interventi correttivi.

Per il Comune di Lumezzane, l'articolo 6 del regolamento dei controlli interni, ai commi 2 e 3, in merito alla metodologia di espletamento del controllo ed agli obblighi di comunicazione, prevede:

*2. Il mantenimento degli equilibri finanziari è garantito dal Responsabile del servizio finanziario sia in fase di approvazione dei documenti di programmazione, sia durante tutta la gestione. Con cadenza almeno trimestrale, in occasione delle verifiche di cassa ordinarie svolte dall'organo di revisione, il dirigente/responsabile del servizio finanziario formalizza l'attività di controllo attraverso un verbale ed attesta il permanere degli equilibri.*

*3. Qualunque scostamento rispetto agli equilibri finanziari o rispetto agli obiettivi di finanza pubblica assegnati all'Ente, rilevato sulla base dei dati effettivi o mediante analisi prospettica, è immediatamente segnalato dal Responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153 comma 6 del decreto legislativo n. 267/2000 e secondo le disposizioni del regolamento di contabilità.*

Dall'analisi del referto sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2019, è emerso che sono state fornite informazioni in merito all'adozione, da parte del responsabile del servizio finanziario, di specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

Dalla risposta al questionario si evidenzia, altresì, che sono stati attivamente coinvolti, in tale tipologia di controllo, gli organi politici, il Segretario generale e i responsabili dei servizi.

Il controllo sugli equilibri finanziari non risulta, tuttavia, integrato con il controllo sugli organismi partecipati, così come già osservato per il 2018.

La Sezione, infatti, (deliberazione n. 152/2020/VSGC,) con riferimento al 2018 ha invitato l'ente *“ad integrare il controllo sugli equilibri finanziari con quello sulle società partecipate, allo scopo di creare un sistema integrato e circolare di flussi informativi a disposizione degli organi di indirizzo e del management dell'Ente, nell'ottica, altresì, della salvaguardia di una costante contezza del perseguimento del saldo di finanza pubblica”*.

La Sezione, prende atto che i controlli attivati non hanno evidenziato squilibri finanziari, sia con riguardo alla gestione di competenza che a quella di cassa, anche agli effetti del rispetto del saldo di finanza pubblica, ribadisce, tuttavia, come già precisato con la deliberazione n. 152/2020 sopra citata, l'opportunità che il controllo sugli equilibri finanziari sia integrato, previa adozione di un'adeguata regolamentazione, con quello sulle società partecipate, al fine di creare un sistema integrato e circolare di flussi informativi a disposizione degli organi di indirizzo e del *management* dell'Ente nell'ottica, altresì, della salvaguardia di una costante contezza del perseguimento del saldo di finanza pubblica.

### **Controllo sugli organismi partecipati**

L'art. 147-*quater* del D.lgs. 267/2000 prevede che:

*“1. L'Ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'Ente locale, che ne sono responsabili.*

*2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'Amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”*.

Attraverso tale forma di controllo, dunque, la stessa Amministrazione imposta un proprio monitoraggio periodico sull'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamento dagli obiettivi assegnati *“anche con riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente”* (art. 147-*quater*, co. 3).

Le amministrazioni controllanti, dal canto loro, devono porre attenzione alle perdite che potrebbero subire gli organismi partecipati, in quanto aventi riflessi sul proprio bilancio.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-19 *“particolare attenzione si dovrebbe prestare agli organismi operanti nei settori maggiormente colpiti (trasporti, attività culturali, etc.) e valutare l'opportunità di interventi adeguativi sui contratti di servizio o l'adozione di misure di sostegno dell'operatività aziendale al riscontro positivo di adeguati parametri di controllo.*

*È, al riguardo, da considerare che il monitoraggio del contratto di servizio costituisce un punto essenziale delle verifiche spettanti all'Amministrazione affidante sotto un duplice profilo: da un lato assicura la correttezza dei rapporti finanziari/economici tra Ente e società affidataria e, dall'altro, garantisce la qualità del servizio erogato, a tutela del cittadino utente”.*

Sotto questo profilo, il presidio del contratto di servizio costituisce un punto di collegamento con il successivo controllo della qualità dei servizi (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

L'art. 6, comma 4, del vigente regolamento dei controlli interni per il Comune di Lumezzane prevede le modalità di espletamento di tale forma di controllo, precisando che:

*“Il Responsabile del servizio finanziario effettua costantemente il controllo sull'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni, nei limiti di cui al comma 3 dell'articolo 147 quinquies del decreto legislativo n. 267/2000, e di cui al comma 6 dell'articolo 170 del decreto legislativo n. 267/2000 e con esclusione delle società quotate ai sensi dell'articolo 147 quater del medesimo decreto legislativo.*

*In particolare, il controllo si esplicherà nei seguenti momenti:*

- a. *Presentazione del bilancio di previsione dell'azienda o della società, laddove previsto o prescritto*
- b. *Presentazione del bilancio di metà mandato, laddove previsto o prescritto*
- c. *Presentazione del bilancio di esercizio*
- d. *Al verificarsi di evento o altra circostanza che rendano opportuna un'ulteriore verifica".*

L'ultimo comma del medesimo articolo 6 prevede che *"Dal 2015 sarà introdotta specifica disciplina dei controlli sulle società partecipate non quotate secondo quanto prescritto dall'art.147-quater del D.lgs. 267/2000"*.

Da quanto dichiarato nel referto in esame emerge che l'Ente non si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati e che, nel corso del 2019, non sono stati approvati i *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'Ente.

Si evince, invece, che è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. j), del D.lgs. n. 118/2011.

Come nel 2018, non sono stati fissati appositi indirizzi strategici ed operativi, e non sono stati elaborati idonei indici di rilevazione di una sana gestione, che permettano di adeguare l'attività gestionale agli scostamenti rilevati rispetto agli obiettivi fissati in sede strategica ed operativa.

La Sezione (deliberazione n. 152/2020/VSGC) con riferimento al 2018 ha già invitato l'Ente *" a fissare, in materia di controllo sulle partecipate, ai sensi dell'art.147-quater del TUEL, appositi indirizzi strategici ed operativi, dotandosi di un'apposita struttura, nonché ad elaborare idonei indici di rilevazione di una sana gestione, che permettano di adeguare l'attività gestionale agli scostamenti rilevati rispetto agli obiettivi fissati in sede strategica ed operativa, sulla base di appositi e idonei reports"*.

In sede di riscontro istruttorio, appositamente avviato dal Magistrato al fine di verificare le partecipazioni detenute e le modalità di controllo espletate, l'Ente ha precisato che, nell'esercizio 2019, presenta i seguenti organismi partecipati:

*"1) Azienda Speciale "Albatros", detenuta al 100% (Gestione di impianti sportivi di proprietà comunale, gestione tecnica del teatro comunale, gestione servizio illuminazione pubblica, gestione calore su alcuni immobili di proprietà comunale);*

*2) Azienda speciale denominata "Agenzia Formativa Don Angelo Tedoldi", detenuta al 100% (Gestione dei servizi formativi e delle attività tese alla promozione della cultura formativa nell'ambito professionale);*

*3) Società CIVITAS Srl detenuta per l'8,67% (servizi socioassistenziali di Ambito);*

*Di essi, i primi due sono Aziende Speciali ai sensi dell'articolo 114 D.lgs. 267/2000 e ss.mm.e.i".*

Ha puntualizzato, altresì, sotto il profilo delle direttive e degli indirizzi impartiti, che: *"In aggiunta al sistema descritto, nella relazione del Segretario generale prot. gen. 13852/2021, è in corso di attivazione un ulteriore strumento di controllo, consistente nella presentazione al Consiglio conto economico delle aziende relativi al 1° semestre di ogni esercizio".*

In sede di riscontro istruttorio, il Comune, tuttavia, al pari dell'anno 2018, non ha fatto riferimento ad alcuna specifica disciplina adottata in materia di controllo sulle società partecipate, ai sensi e per gli effetti dell'ultimo comma del sopra citato art. 6.

La Sezione, pertanto, pur rilevando un miglioramento nelle modalità di esercizio di tale forma di controllo, rimarca, come già precisato con la deliberazione n. 152/2020 sopra citata, l'importanza di tale tipologia di controlli ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio e invita l'Ente a superare le criticità sopra evidenziate e, in particolare, a fissare appositi e specifici indirizzi strategici ed operativi per gli organismi strumentali, nonché a dotarsi di un'adeguata regolamentazione, così come previsto dall'art. 6 del vigente regolamento dei controlli interni.

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

Il controllo di qualità, come precisato dalla Sezione delle autonomie, misura l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti. In esso si procede alla rilevazione della c.d. *customer satisfaction*, in cui il compito dell'Amministrazione è dare risposte adeguate alle esigenze dei fruitori dei servizi.

Le disposizioni che esprimono il principio, già presenti nell'ordinamento (D.lgs. n. 286/1999, al Capo III *"Qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi"*, art. 11, oltre ad alcune

direttive ministeriali e della Presidenza del Consiglio), sono riprese dall'art. 147, co. 2, lett. e), del TUEL, che completa il controllo di qualità, all'interno di un sistema organico. La citata disposizione intende indirizzare, dunque, l'organo preposto, eventualmente anche esterno all'Ente, verso verifiche di gradimento che non siano, come in passato, episodiche e saltuarie, ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo rinnovato, adatto a un modello di controllo che si atteggia come una novità.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, *“durante l'emergenza da COVID-19 , particolare attenzione dovrebbe essere riservata a tale forma di controllo che, anche nella fase precedente all'emergenza pandemica, non sembra aver trovato ottimale attivazione (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, avente ad oggetto “I controlli interni degli Enti locali, esercizio 2017, p. 36 e ss”.) , sebbene si tratti di una ineludibile valutazione che consente un raffronto tra i risultati validati dagli altri controlli con i risultati conseguiti, alla luce dell'effettiva soddisfazione del cittadino utente”* .

Preme precisare che, in sede di analisi del *report* anno 2018, la Sezione, con la più volte richiamata deliberazione n. 152/2020/VSGC, ha invitato l'Ente *“ ad un coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli obiettivi, effettuando dei confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, estendendo, anche sulla base di una adeguata disciplina regolamentare, il controllo a tutti i servizi erogati dall'Ente e dai propri organismi partecipati”* .

Nel regolamento dell'ente sui controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 2 del 29/01/2013, come già evidenziato nell'anno 2018, manca una specifica disciplina di tale tipologia di controllo.

Dal referto sul funzionamento dei controlli interni emerge che il Comune ha effettuato analisi sulla qualità *“effettiva”* dei singoli servizi, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività delle risposte alle richieste degli utenti, limitatamente ad alcuni servizi.

Le rilevazioni effettuate non sono state, inoltre, estese agli organismi partecipati.

Dall'analisi del referto, è altresì emerso che sono stati elaborati ed applicati indicatori di risultato (quali quelli relativi all'accessibilità delle informazioni, alla tempestività dell'erogazione, alla trasparenza dei costi di erogazione, alla correttezza con l'utenza,

all'affidabilità e completezza del servizio ed ai reclami e segnalazioni di disservizi), ma non sono stati adottati quelli inerenti alla trasparenza dei tempi di erogazione e sulla responsabilità del servizio e quelli sulla conformità agli standard di qualità.

Tali indicatori, a detta dell'Ente, soddisferebbero i requisiti di appropriatezza al 50%.

L'Ente, inoltre, non ha previsto il coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli obiettivi e non ha effettuato confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

Si rinviene, altresì, che l'Ente, rispetto all'anno precedente, non ha innalzato gli standard economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati.

In sede istruttoria, il Magistrato ha ritenuto di approfondire tali criticità con richiesta prot. Cdc n. 12720 e n. 12721 del 02/04/2021.

In merito l'Ente, ha precisato, tra altro, che sta provvedendo ad adottare un'apposita disciplina regolamentare in materia.

La Sezione, rilevato che il controllo di qualità dei servizi erogati da parte del Comune di Lumezzane ha riguardato soltanto alcune attività; non ha riguardato gli organismi partecipati; non ha previsto il coinvolgimento degli *stakeholders*; non ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità; non ha effettuato confronti con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni; non si è dotato di un'apposita regolamentazione in materia, nel rimarcare l'importanza di tale tipologia di controllo, come già precisato con la deliberazione n. 152/2020 sopra citata, invita l'Ente a superare tali criticità. Preme, tra l'altro, precisare, come ribadito dalla Sezione delle autonomie, che tale tipologia di controllo è finalizzata ad intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, a fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. Si pone, dunque, come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni (cd. "*cruscotto direzionale*"), del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'Ente (di questa stessa Sezione cfr. anche deliberazioni nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).



## PQM

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, a conclusione degli accertamenti istruttori sulla relazione annuale del Comune di Lumezzane relativa al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'esercizio 2019, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, e sul referto del controllo di gestione anno 2019 (artt. 198 e 198-bis TUEL), **con riserva di analisi dei successivi referti, anche al fine della verifica dell'avvenuto adeguamento dell'Ente ai rilievi della Sezione , e per quanto previsto dall'art. 148 del TUEL in tema di responsabilità sanzionatoria**

## ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni del Comune di Lumezzane;

## INVITA

l'Ente, richiamando l'attenzione del Segretario generale, ribadite le argomentazioni già espresse nella deliberazione di questa Sezione n. 152/2020/VSGC, ad intraprendere tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e delle debolezze di sistema riscontrate ed evidenziate per ciascuna tipologia di controllo, ed in particolare:

- in tema di **controllo successivo di regolarità amministrativa**, ad implementare, considerevolmente, gli atti oggetto di controllo, favorendo l'individuazione di tecniche "scientifiche" per la selezione degli atti da sottoporre al controllo di regolarità amministrativo-contabile e provvedendo a perfezionare la tecnica di campionamento utilizzata;
- in materia di **controllo di gestione** a rivedere i propri atti normativi ed i modelli organizzativi vigenti, garantendo in tal modo : 1) l'esistenza di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, e che tale forma di controllo si avvalga di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia; 2) che le articolazioni decentrate, inserite nei diversi settori operativi, si attengano alle direttive della struttura centrale, per quanto riguarda le procedure

- operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni; 3) che venga redatto un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare;
- ad implementare il **controllo strategico** previsto dall'art. 147-ter del TUEL, e in particolare : 1) procedere alla costruzione di un adeguato sistema informativo, al fine di orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, di gestione dei servizi, di politiche tariffarie; 2) dotarsi dei parametri inerenti il rispetto degli standard di qualità prefissati e quelli di impatto socio-economico dei programmi, nonché di appositi indicatori di contesto; 3) di dotarsi di **un'apposita e obbligatoria regolamentazione** in materia, stante l'art. 147-ter del TUEL richiedeva l'adozione di adeguate metodologie di controllo strategico già a decorrere dal 2015.
  - ad integrare il **controllo sugli equilibri finanziari** con quello sulle società partecipate, allo scopo di creare un sistema integrato e circolare di flussi informativi a disposizione degli organi di indirizzo e del *management* dell'Ente, nell'ottica, altresì, della salvaguardia di una costante contezza del perseguimento del saldo di finanza pubblica;
    - a fissare, in materia di **controllo sulle partecipate**, ai sensi dell'art.147-quater del TUEL, appositi indirizzi strategici ed operativi, dotandosi di un'apposita struttura, nonché ad **adottare un'adeguata e obbligatoria regolamentazione**, così come previsto dall'art.6 del vigente regolamento dei controlli interni;
    - a procedere, in tema di **controllo sulla qualità dei servizi** al fattivo coinvolgimento degli *stakeholder*, ad effettuare dei confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, al fine, altresì, di elevare gli standard di qualità, estendendo, anche sulla base di **una adeguata e obbligatoria disciplina regolamentare** (prevista dal 2015), il controllo a tutti i servizi erogati dall'Ente e dai propri organismi partecipati;

## DISPONE

- che il Segretario generale dell'Ente comunichi a questa Sezione tutte le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate.

- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, (sezione "Amministrazione Trasparente") ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a mezzo sistema Con.Te, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al Segretario generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti e all'Organismo di valutazione del Comune Lumezzane, per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 23/07/2021.

Il Relatore

(dott. Giuseppe Vella)



Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

MARIA RIOLO  
CORTE DEI  
CONTI/80218670588  
28.07.2021 08:58:23  
UTC



Depositata in Segreteria il 29 luglio 2021

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)

