



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Marco VILLANI	Consigliere
Giovanni GUIDA	Consigliere
Ilio CICERI	Consigliere (relatore)
Bruno LOMAZZI	Referendario
Matteo SANTUCCI	Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario

nella Camera di consiglio del 10 ottobre 2022 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

relativa al funzionamento del **sistema dei controlli interni del Comune di Teramo - Esercizio 2020;**

visto l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

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

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni;

visto, in particolare, l'articolo 148 del citato decreto legislativo n. 267/2000, novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'articolo 3, del decreto-legge n. 174/2012, così come modificato dall'articolo 33 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante *"Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;*

vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della

Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 2 luglio 2008);

vista la deliberazione n. 14 dell'11 febbraio 2021, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2021";

vista la deliberazione dell'11 febbraio 2022, n. 31/2022/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l'anno 2022;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con i decreti del Presidente del 2 febbraio 2022, n. 1 e del 21 marzo 2022 n. 2;

vista la deliberazione 13/SEZAUT/2021/INPR, della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, depositata in data 21 luglio 2021, che ha approvato per l'annualità 2020 le linee guida per la relazione annuale del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente della Provincia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267- TUEL);

visti i documenti allegati alla citata deliberazione, con cui è stato fissato al 31 dicembre 2021 il termine per la trasmissione della relazione, riguardante i controlli svolti nell'anno 2020, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie;

esaminato il referto del Sindaco del **Comune di Teramo**, elaborato sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione Autonomie ed acquisito da questa Sezione, con prot. n. 6707 del 27 dicembre 2021, integrato con il modello V2 con prot. n. 348 del 28 gennaio 2022;

vista la nota prot. n. 1295 del 21 aprile 2022, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti ed ulteriori elementi d'informazione;

vista la nota prot. n. 1877 del 16 giugno 2022, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie, a seguito di una proroga dei tempi, concessa con ordinanza n. 24/2022 di questa Sezione;

vista l'ordinanza n. 41/2022 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Ilio CICERI;

FATTO E DIRITTO

1. I controlli interni negli enti locali

I Sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, i Sindaci delle città metropolitane ed i Presidenti delle province devono redigere un referto annuale, a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

L'ampia riforma, di cui all'art. 3, co. 1, sub e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è entrata a regime dal 2015, coinvolgendo nel controllo strategico, di qualità e sulle società partecipate, tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

I referti degli enti locali, redatti in base alle già menzionate linee-guida, concorrono a completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 e a far conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli enti locali. Va, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi dell'art. 148 del T.U.E.L., ed in particolare del comma 4, nel caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e metodologie di controllo interno, 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.

Le citate disposizioni rafforzano la portata dei controlli interni confermandone però la natura fondamentalmente collaborativa, in quanto intesi, principalmente, a verificare il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'Ente e la regolarità e trasparenza della gestione, in presenza di servizi ed attività da rendere alla cittadinanza con adeguati livelli qualitativi.

Al riguardo, la Sezione delle Autonomie, con deliberazioni successive, ha avuto modo di chiarire come le finalità del controllo in esame siano compendiabili nei seguenti aspetti:

- verifica dell'adeguatezza e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni, nonché dell'adozione di adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) idonei a garantire la stabilità e l'omogeneità del dato ricognitivo e utili a contrastare efficacemente le emergenze attuali e future;
- 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.

Lo schema di relazione per l'esercizio 2020 conserva le principali caratteristiche di forma e contenuto delle linee-guida approvate in precedenza, insistendo su una analisi che metta in relazione le funzionalità delle singole tipologie di controllo e l'insieme dei diversi indicatori di cui l'ente si è dotato, per cogliere appieno il livello di integrazione esistente fra le varie tipologie dei controlli

interni e far emergere il profilo caratteristico del sistema attuato dal singolo ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere sui processi in atto, sviluppando nuove sinergie. Un sistema dei controlli così strutturato offre una prospettiva unitaria degli adempimenti di carattere organizzativo e funzionale che facilitano l'individuazione delle criticità e delle lacune del sistema ed evidenziano il livello di errore, difformità e di mancato raggiungimento degli obiettivi, in modo da agevolare l'adozione di soluzioni correttive adeguate e valutare i risultati conseguiti.

È apparso, inoltre, necessario inserire nello schema di relazione una specifica appendice - i cui contenuti sono ricavati dalla deliberazione n.18/2020 della Sezione delle autonomie - per analizzare gli effetti della pandemia sui controlli interni. Altro elemento di novità, destinato a stabilizzarsi dopo l'emergenza sanitaria è rappresentato dall'impiego del lavoro agile. Per cogliere gli effetti di questa importante innovazione organizzativa sono stati formulati taluni quesiti specifici inseriti in una appendice aggiuntiva.

Il nuovo schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, è organizzato in sezioni e due appendici dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuno dei profili di seguito indicati:

- 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;
- la seconda sezione (Controllo di regolarità amministrativa e contabile) è volta ad intercettare le eventuali problematiche presenti nell'esercizio del controllo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, nel funzionamento dei processi a monte e a valle dei *report* adottati nell'esercizio e nell'adozione delle misure consequenziali facenti capo ai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata;
- la terza sezione (Controllo di gestione) contiene domande correlate a profili di carattere eminentemente organizzativo e di contesto, con approfondimenti 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 complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa;
- la quarta sezione (Controllo strategico) è intesa, invece, a sondare il livello di attenzione delle verifiche in ordine all'attuazione dei programmi e delle tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici nella individuazione degli obiettivi delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione;

- la quinta sezione (Controllo sugli equilibri finanziari) mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte dei responsabili del servizio finanziario, ai quali compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli finanziari e per l'attuazione delle misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio;
- la sesta sezione (Controllo sugli organismi partecipati) contiene domande dirette a verificare il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, con specifici approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e finanziari, la valutazione del rischio aziendale e la tipologia degli indicatori applicati;
- la settima sezione (Controllo sulla qualità dei servizi) è diretta, infine, ad evidenziare se i controlli di qualità si spingono ad esaminare le dimensioni effettive delle prestazioni erogate, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività, con approfondimenti sull'appropriatezza degli indicatori adottati, il livello degli *standard* di qualità programmati, la misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, l'effettuazione di indagini di *benchmarking* ed il coinvolgimento attivo degli *stakeholder*;
- l'Appendice Covid è strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto svariati profili (programmazione, metodologie, implementazione di aree specifiche di controllo);
- l'Appendice lavoro agile disciplina i controlli con riguardo ad una delle principali conseguenze dell'emergenza sanitaria, ovvero il c.d. "*smart working*". La trattazione dei quesiti sul lavoro agile in una separata appendice è dettata dalla consapevolezza che tale nuovo approccio dell'organizzazione del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente, rimarrà, finita l'emergenza, una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa "in presenza".

Ciascuna sezione è corredata da uno spazio Note, posto dopo i quesiti, 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.

2. Analisi dei referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni.

Il Sindaco ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "ConTe", i referti annuali sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2020, in data 27 dicembre 2021 con successiva integrazione in data 28 gennaio 2022.

L'analisi del questionario ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria. Con nota a firma del Sindaco n. 40628, datata 16 giugno 2022, il Comune ha fornito i chiarimenti richiesti.

In via preliminare, si osserva che il funzionamento del sistema dei controlli interni è disciplinato dal Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni approvato con provvedimento del Commissario straordinario n. 15 del 24 aprile 2018.

Di seguito si espongono gli esiti dell'attività istruttoria e le considerazioni della Sezione in merito alle singole tipologie di controllo interno, oggetto di analisi per mezzo dei citati referti e dell'ulteriore documentazione acquisita, che hanno fatto emergere aspetti da segnalare ai fini di un adeguamento del sistema dei controlli interni.

3. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Nel questionario 2020 si dichiara che nel corso dell'esercizio non sono state adottate deliberazioni sprovviste del parere di regolarità tecnica, richiesto dalla legge, ovvero deliberazioni comportanti riflessi finanziari sprovviste del necessario parere di regolarità contabile (ossia con parere negativo). Dall'esame del questionario emerge che la selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con modalità tecnica di estrazione casuale semplice. La Sezione delle Autonomie, a tal proposito, raccomanda: *“Appare fondamentale per un corretto espletamento del controllo di regolarità, la scelta degli atti da sottoporre a verifica, in modo da consentire all'amministrazione di monitorare con particolare attenzione i settori di attività che, per numero di irregolarità e per criticità riscontrate, possano considerarsi per così dire “sensibili”. Conseguentemente è auspicabile, per una maggiore efficacia del controllo di regolarità amministrativa e contabile, che l'Ente adotti tecniche di campionamento specifiche con riferimento anche a provvedimenti che possono interessare aree particolarmente rischiose di gestione”* In questa ottica, la scelta deve necessariamente considerare le aree di gestione del PTPCT individuate come maggiormente a rischio. Inoltre, la medesima Sezione rileva che la scelta degli atti da sottoporre a controllo deve attuarsi mediante motivate tecniche di campionamento di tipo statistico, così da consentire all'amministrazione di superare criticità precedentemente riscontrate nonché prassi non conformi alle vigenti disposizioni.

Va inoltre osservato che il numero di atti sottoposto a controllo dal Comune risulta di proporzioni ridotte poiché, a fronte di una popolazione complessiva di atti verificabili che ammonta a 1917 unità, sono stati sottoposti a controllo successivo soltanto 111 atti, equivalenti al 5,79 per cento del totale. Tra tutti i citati atti, il Comune dichiara di non aver riscontrato irregolarità.

Nell'esercizio in esame non sono stati effettuati ulteriori controlli, ispezioni o altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi, l'Ente

rappresenta che: *“Il controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva relativo agli atti adottati nell'esercizio 2020 è stato svolto dal Segretario generale insediatosi il 15 febbraio 2021.*

A seguito dei controlli di regolarità amministrativa nella fase successiva effettuati sul 2020 il Segretario, con nota prot. n. 65066 del 28/10/2021, ha fornito alcune indicazioni operative circa la nomina/individuazione formale del Responsabile Unico del procedimento. Inoltre, come si evince dalla relazione annuale prot. n. 50808 del 26 agosto 2021, allegato 1, dalla disamina degli atti sottoposti a controllo non sono emersi propriamente vizi di legittimità, vale a dire che per gli atti controllati non sono emersi difetti tali da comprometterne l'esistenza, la validità o l'efficacia ed essere quindi causa di nullità o annullabilità degli atti stessi, ma si sono riscontrate irregolarità nelle tecniche di stesura delle determine, che ne inficiano la correttezza per inosservanza delle regole e dei criteri ovvero delle migliori pratiche di redazione degli atti amministrativi”.

Preso atto di quanto dichiarato nei referti in oggetto, si richiama l'attenzione dell'Ente sull'opportunità di incrementare la percentuale di atti da sottoporre a controllo e di adeguare la modalità di campionamento e selezione degli atti da sottoporre a verifica successiva con l'adozione dei criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica, come già indicato nella deliberazione n. 41/2019/VSGC relativa all'Esercizio 2017.

4. Controllo di gestione

L'Ente non è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, perché: *“...non esiste un ufficio dotato di personale specializzato a tali fini”.*

Il controllo di gestione si avvale di un sistema di contabilità economica, tenuta con il metodo della partita doppia. Per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni, i regolamenti e le delibere dell'Ente prevedono che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si attengano alle direttive della struttura centrale.

Vengono utilizzati ed applicati gli indicatori di attività/processo, *“output”*, efficacia, efficienza, economicità e di analisi finanziaria.

Il tasso medio di copertura (media semplice) dei costi di tutti i servizi a domanda individuale, a cui l'utente è tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali, è stato indicato nel 30,42 per cento.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi nell'esercizio 2020 viene indicato dall'Ente come *“alto”* per i servizi alla persona e *“medio”* per i servizi tecnici e amministrativi.

Relativamente alla ponderazione degli obiettivi, il Comune ha riferito che la stessa, viene effettuata in relazione alle singole azioni necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati. Inoltre:

“Nel corso dell'anno 2020 non è stata approvata specifica deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi in ragione del fatto che il bilancio di previsione è stato adottato con deliberazione consiliare n. 37 del 04 agosto 2020, nel dispositivo della predetta deliberazione ai sensi dell'art. 193, D.lgs. n. 267/2000, sulla base dell'istruttoria effettuata dal responsabile finanziario, si è dato atto del permanere degli equilibri di bilancio sia per quanto riguarda la gestione di competenza sia per quanto riguarda la gestione dei residui e di cassa, tali da assicurare il pareggio economico-finanziario per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti nonché l'adeguatezza dell'accantonamento al Fondo crediti di dubbia esigibilità nel risultato di amministrazione”.

5. Controllo strategico

Il controllo strategico è disciplinato dall'art. 5 all'art. 10 Capo II del Regolamento sul sistema dei controlli interni.

Il referto in esame riporta che il controllo strategico è integrato con il controllo di gestione e vengono effettuate, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione. Va rilevato che il controllo strategico non si avvale delle informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. L'Ente non si avvale di un sistema di contabilità analitica: *“per assenza di personale specializzato.”* I centri di costo rilevano ai soli fini *“dell'attribuzione delle risorse e capitoli di bilancio e del Piano esecutivo di Gestione”.*

L'Ente ha elaborato e applicato nell'Esercizio 2020 gli indicatori di mantenimento e di *performance* individuale e organizzativa; nella relazione seguita all'istruttoria viene specificato che: *“L'emergenza dovuta alla diffusione del “Corona Virus” e la necessità di prestare immediato soccorso ai cittadini in difficoltà, nonché il ritardo con cui è stato approvato il bilancio 2020-2022, con deliberazione di Consiglio comunale n. 37 del 04 agosto 2020, e il Piano della performance, unificato organicamente nel Piano esecutivo di gestione (deliberazione di Giunta n. 197 del 15 settembre 2020), hanno portato a valorizzare soprattutto gli indicatori a) e b) di miglioramento della qualità dei servizi e d'innovazione e sviluppo”.*

Con il referto in esame, l'Ente ha indicato nel 96,50 per cento (media semplice) la quota di obiettivi strategici raggiunti nell'anno.

L'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi sotto tutti gli aspetti previsti dal questionario, tranne per quello relativo all'impatto socioeconomico e agli *standard* di qualità prefissati, anche in questo caso la motivazione è stata imputata all'emergenza sanitaria dovuta alla pandemia. A tal proposito, pare opportuno ricordare quanto riportato nella deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR a fronte dell'emergenza da Covid-19, la stessa Sezione delle autonomie ha puntualizzato: *“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".

6. Controllo sugli equilibri finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dall' art.49, Capo VI del Regolamento dei controlli interni.

Dai referti si evince che il controllo in parola è integrato con il controllo sugli organismi partecipati. Il responsabile del servizio finanziario ha adottato nel corso dell'esercizio in esame specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

Al riguardo, si ribadisce che il controllo interno sugli equilibri finanziari mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte del responsabile del servizio finanziario, al quale compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari, che devono coinvolgere attivamente i responsabili dei servizi, il segretario generale e gli organi di governo dell'Ente.

Questo controllo deve concretizzarsi in un monitoraggio costante delle dinamiche della gestione finanziaria, sotto il profilo della competenza, della cassa e dei residui e le sue risultanze vanno riferite agli organi di vertice più di una volta in un anno. In questo modo, le informazioni rese disponibili consentirebbero di intercettare, tempestivamente, eventuali situazioni di squilibrio, con particolare riguardo alla gestione della liquidità.

Si rileva, inoltre, che nell'esercizio in esame per più di due volte gli Organi di governo, il Segretario e i Responsabili dei servizi sono stati coinvolti nel controllo degli equilibri finanziari. L'Ente non ha impiegato la quota libera dell'avanzo di amministrazione, ai sensi dell'art. 187, comma 2, lett. b) del Tuel.

Dai controlli effettuati, si rileva che si è proceduto alla verifica della compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa.

Non sono state adottate le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo e contrattuale, previste dall'art. 183, comma 8, del Tuel per il caso di insufficiente disponibilità di cassa dovuta a ragioni sopravvenute.

È stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del Tuel. Si rileva, infine, che nel corso dell'esercizio considerato non vi sono state segnalazioni ai sensi dell'art.153, comma 6, del Tuel per il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio.

Si sottolinea l'importanza di potenziare il monitoraggio delle dinamiche di gestione finanziaria, al fine di riferirne le risultanze agli organi di vertice con maggiore frequenza, per la salvaguardia degli equilibri finanziari e di bilancio.

7. Controllo sugli organismi partecipati

In riferimento al Controllo sugli organismi partecipati, l'Ente ha recepito quanto previsto dall'art. 147-quater del d.lgs. n. 267 del 2000, dotandosi di un Regolamento integrato del sistema dei controlli interni, approvato con verbale di deliberazione n. 15 del 24 aprile 2018.

In particolare, al Capo IV del suddetto Regolamento è enucleato il Controllo Partecipate, suddiviso in 18 articoli che stabiliscono le tipologie, le modalità e i soggetti coinvolti nel controllo.

Sulla base di tale dettato normativo e regolamentare, l'Ufficio del servizio finanziario, con competenze in materie di società partecipate, ha elaborato, in collaborazione con il Collegio dei Revisori, una serie di tabelle da compilare semestralmente a cura delle società, recanti i seguenti dati:

1. *Gestione e reclutamento del personale* (art. 19 del d.lgs. 175/2016);
2. *Situazione economico-patrimoniale e finanziaria* (art. 147-quater comma 2 e 3 d. lgs. 267/2000):
 - a - Controllo ex-post: dati di preconsuntivo o consuntivo al 31.12.20;
 - b - Controllo ex-ante: bilancio previsionale annuale e triennale con Relazione previsionale aziendale, corredata dal parere del Collegio sindacale o Revisore unico;
3. *Principi sull'organizzazione e gestione* (art. 6 comma 2 e 4 del d.lgs. 175/2016):
 - Relazione sul governo societario da predisporre e pubblicare annualmente con valutazione del rischio di crisi aziendale;
4. *Adozione del piano di prevenzione della corruzione* (deliberazione ANAC n. 1134 dell'8 giugno 2017);
5. *Adeguamenti statutari* (art. 11 comma 9 d.lgs. 175/2016);
6. *Trasparenza amministrativa* (allegato A al d.lgs. 33/2013);
7. *Organi amministrativi e limiti compensi*.

Nell'anno 2020 gli indirizzi e le direttive alle società partecipate sono stati inseriti nella deliberazione di Giunta Comunale di approvazione del DUP: *“Documento unico di programmazione 2020/2022 e schema di bilancio di previsione esercizio finanziario 2020/2022 – approvazione”* n. 143 del 10 luglio 2020 di cui si riporta uno stralcio:

- *Mantenimento dell'equilibrio economico, in modo tale da non determinare effetti pregiudizievoli per gli equilibri finanziari del Comune;*
- *Assolvimento degli obblighi in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, con le modalità specifiche previste dalla normativa per ciascuna tipologia di organismo;*
- *Per le società soggette a controllo ai sensi del regolamento dei controlli interni e per la fondazione Cresci@mo trasmissione di tutte le informazioni necessarie per l'esercizio del controllo;*
- *Applicazione delle disposizioni contenute nel D.lgs. 175/2016 Testo Unico sulle società a partecipazione pubblica.*

Il Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica (d.lgs. 175/2016) impone, in particolare (art. 19 "Gestione del personale"), alle amministrazioni pubbliche di assegnare, alle società in loro controllo diretto ed indiretto, con propri provvedimenti, obiettivi specifici, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento delle società controllate ivi comprese quelle per il personale, tenendo conto del settore in cui ciascun soggetto opera, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni di personale e tenuto conto di quanto stabilito all'art. 25, ovvero delle eventuali disposizioni che stabiliscono, a loro carico, divieti o limitazioni alle assunzioni di personale.

Come esposto nelle note di chiarimento dell'Ente: *“Il controllo diretto è esercitato sulla Farmacia di Teramo S.r.l., di cui il Comune detiene il 51% della quota di partecipazione, mentre con riferimento alla Ruzzo Reti S.p.A. e al Mo.Te. S.p.A., in cui la partecipazione dell'Ente è rispettivamente dell'11,36 per cento e del 49,71 per cento, il controllo viene esercitato nel primo caso dall' ERSI e nel secondo caso è in corso di approvazione apposita convenzione ex art. 30 del D.lgs. n. 267/2000 per l'esercizio congiunto del controllo analogo sulla società”*. Inoltre: *“Gli indirizzi da impartire alla società partecipata controllata si sostanziano nell'incremento del fatturato sia attraverso una politica di fidelizzazione del cliente (incontri informativi, scontistica, ecc.) sia attraverso l'attivazione di una piattaforma di vendita on -line. Per l'attivazione del nuovo servizio il “complesso delle spese di funzionamento” e/o il “costo complessivo del personale” e/o le “altre spese di funzionamento” non potrà superare il limite del 10 per cento della spesa complessivamente considerata per le stesse voci nell' esercizio precedente”*.

Di seguito si riporta il quadro delle società partecipate, attive nel 2020:

Ragione sociale	Quota di partecipazione	Finalità	Risultato di bilancio degli ultimi tre esercizi finanziari	
			Anno	Importo
Montagne Teramane e Ambiente S.p.a	49,71%	Realizzazione e gestione impianti rifiuti	2016	€ 2.448,00
			2017	€ 12.341,00
			2018	€ 1.936,00
Ruzzo Reti S.p.a.	11,36%	Gestione del servizio idrico integrato, amministrazione e gestione integrata delle reti, degli impianti e delle altre dotazioni patrimoniali destinati all'esercizio del servizio idrico integrato	2016	€ 13.540,00
			2017	-€ 2.522.837,00
			2018	€ 107.850,00
Te.Am. Teramo Ambiente S.p.a.	49,00%	Gestione servizi vari (ambiente, raccolta rifiuti urbani e assimilati, verde pubblico, pulizia, cimiteri etc.)	2016	€ 32.512,00
			2017	€ 31.263,00
			2018	€ 22.663,00
Consorzio PuntoEuropa Teramo società consortile a. r.l.	27,57%	Promozione, in ambito locale, dell'informazione e dei servizi sulle politiche comunitarie	2016	€ 518,00
			2017	€ 1.503,00
			2018	€ 40,00
Farmacia comunale di Teramo S.r.l.	51%	Gestione farmacia comunale	2016	€ 8.623.300
			2017	€ 17.646,00
			2018	€ 13.395,00

Nelle note al questionario, precisamente al punto relativo alla conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (art. 11, co. 6, lett. j, d.lgs. n.118/2011), è stato dichiarato che: *“Si sono verificati casi di mancata conciliazione con la società TE.AM. Teramo Ambiente S.p.a, tale mancanza, deriva dalle attività che la partecipata rivendica di aver svolto e per le quali l'Amministrazione, non avendo elementi certi e inconfutabili, non ha provveduto al relativo riconoscimento”*.

Sono stati aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico e la relazione sul governo societario, che contiene il programma di valutazione del rischio aziendale, a norma dell'art. 6, commi 2 e 4 del Tusp.

Dall'esame del questionario è emerso che sono previsti *report* informativi periodici inerenti ai profili organizzativi e gestionali da parte degli organismi partecipati, inoltre solo alcuni di questi provvedono alla pubblicazione della Carta dei servizi, così come previsto dall'art. 32 del d.lgs. n. 33 del 2013.

Si ricorda l'importanza del costante monitoraggio delle società partecipate, al fine di assicurare “gli obiettivi di universalità e socialità, di efficienza, di economicità e di qualità del servizio, nonché di ottimale impiego delle risorse pubbliche”, di cui all'art. 192 del Codice dei contratti pubblici.

8. *Controllo sulla qualità dei servizi*

Il controllo sulla qualità dei servizi è disciplinato dall' articolo 11 del Capo II del Regolamento sul sistema dei controlli interni.

Con il referto in esame l'Ente ha dichiarato di aver adottato la Carta dei servizi, precisando di aver compiuto analisi sulla qualità "effettiva" solo di alcuni servizi.

Dall'esame del questionario, risultano utilizzati dieci indicatori per rappresentare compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi resi e delle prestazioni erogate.

Gli indicatori elaborati e adottati soddisfano sempre i requisiti di appropriatezza (rilevanza, accuratezza, temporalità, fruibilità, interpretabilità e coerenza).

Gli *standard* di qualità programmati nell'anno sono stati determinati in conformità a quelli previsti nelle Carte dei servizi o in altri provvedimenti simili in materia e l'Ente ha compiuto indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni ed esterni) con frequenza annuale, misurandone la soddisfazione, direttamente o per il tramite di organismi controllati, su tutti i servizi.

Non sono stati pubblicizzati i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti perché: *"...a causa Covid-19 e il lockdown generalizzato per gran parte dell'anno, le indagini non sono state portate a termine"*.

Il Comune non ha effettuato confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e non ha previsto forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholder*) nella fase di definizione degli *standard* di qualità, precisando in sede istruttoria che: *"Nel 2020 sono stati predisposti questionari cartacei per la valutazione dei servizi scolastici. La procedura è rimasta incompiuta causa Covid e pertanto non si è potuto procedere all'effettuazione di confronti di benchmarking con altre Amministrazioni sui livelli di qualità raggiunti nei servizi scolastici. L'Ente ha regolamentato diverse forme di coinvolgimento degli stakeholders per definire e monitorare gli standard di qualità dei servizi (es. l'Assemblea dei genitori e degli operatori del nido ed il Consiglio di Nido, la Commissione mensa), ma che di fatto nel 2020 l'Amministrazione non ha potuto procedere al coinvolgimento dei portatori di interesse in quanto, com'è noto, l'emergenza pandemica da Covid-19 ha imposto il lockdown generalizzato per gran parte dell'anno"*.

Rispetto all'anno precedente, l'Ente dichiara di aver proceduto ad un innalzamento degli *standard* economici e di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati.

9. Appendice Covid-19

Il questionario relativo all'esercizio 2020 è stato necessariamente aggiornato e attualizzato con l'inserimento di una specifica appendice relativa alla pandemia, con il fine di analizzare gli effetti che questa ha avuto ed avrà in futuro sui controlli interni, così come cita la deliberazione n. 13/SEZAUT/INPR. L'appendice Covid è strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto i profili della programmazione, delle metodologie e dell'implementazione di aree specifiche di controllo.

In sede istruttoria l'Ente ha precisato che: *"L'ente utilizza strumenti digitali quali PEC e firma digitale, acquisizione di documenti digitali e accesso ad archivi documentali digitalizzati già da prima della pandemia, per cui non ha ritenuto necessario rivedere le prassi procedurali adottate"*.

In merito al controllo di regolarità amministrativa e contabile per cui in sede istruttoria sono stati richiesti approfondimenti, l'Ente riferisce che: *"L'anno 2020 è stato caratterizzato dall'emergenza dovuta alla diffusione del "Corona Virus" che ha determinato la necessità primaria di implementare con urgenza, anche a seguito dei numerosi provvedimenti Ministeriali che si sono susseguiti, il ricorso al lavoro agile al fine di mitigare il rischio della diffusione del contagio all'interno dei luoghi di lavoro, adeguando nel contempo la regolamentazione dell'Ente ovvero il disciplinare per l'effettuazione del lavoro agile"*.

Ad aggravare il contesto organizzativo, nel corso dell'anno 2020, è stato inoltre il cospicuo numero di cessazioni dal servizio per pensionamenti ed altro, pari a 27 unità, riducendo ulteriormente la dotazione organica già carente a n. 226 dipendenti, che ha reso difficoltoso il completamento di alcuni procedimenti amministrativi. Per i già menzionati motivi e per far fronte all'eccezionale fenomeno di riorganizzazione del lavoro, l'Ente ha provveduto, in via prioritaria ad adottare quei provvedimenti che consentissero ai dipendenti lo svolgimento lavorativo in modalità agile, rimandando ad un secondo momento l'adeguamento di specifiche e formali modifiche al controllo di regolarità amministrativa e contabile".

Per il controllo di gestione, nell'annualità in esame è stato verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati a seguito delle esigenze straordinarie derivanti dalla situazione emergenziale. È stato effettuato il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi e dei tempi di realizzazione assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile.

Relativamente al controllo strategico, l'Ente ha adeguato la programmazione strategico operativa, adottando nuovi piani strategici, ha provveduto ad una revisione del DUP al fine di individuare i mezzi finanziari e gli interventi prioritari, ed ha adattato i propri moduli organizzativi all'emergenza pandemica, assicurando la continuità dei servizi forniti.

Sono stati richiesti approfondimenti in merito al controllo sulla qualità dei servizi, l'Ente ha espresso motivazioni analoghe a quelle relative al controllo di regolarità amministrativa e contabile sopra menzionate.

10. Appendice Lavoro Agile

Anche l'Appendice al lavoro agile rappresenta una novità del questionario 2020, che disciplina i controlli con riguardo ad uno dei principali "effetti collaterali" dell'emergenza sanitaria, ovvero il c.d. "smart working".

Il grado di difficoltà incontrato dall'Ente nell'organizzare le prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile, è stato indicato come medio da un punto di vista tecnologico, basso sotto il profilo gestionale ed organizzativo, nessuna difficoltà sotto l'aspetto logistico.

Gli organi di controllo interno non hanno verificato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e la qualità dei servizi pubblici forniti, fornendo le medesime motivazioni espresse per l'appendice precedente.

Si è proceduto a disciplinare il sistema di rendicontazione delle attività svolte in modalità di lavoro agile.

In sede istruttoria sono stati richiesti chiarimenti circa il mancato utilizzo di indicatori atti alla valutazione dello stato di implementazione, della *performance* individuale e di quella organizzativa, l'Ente ha così dato riscontro: *"E' da considerare che l'anno 2020 è stato caratterizzato dall'emergenza dovuta alla diffusione del Corona Virus che ha determinato la necessità primaria di implementare con urgenza, anche a seguito dei numerosi provvedimenti Ministeriali che si sono susseguiti, il ricorso al lavoro agile al fine di mitigare il rischio della diffusione del contagio all'interno dei luoghi di lavoro, adeguando nel contempo la regolamentazione dell'Ente ovvero il disciplinare per l'effettuazione del lavoro agile (Giusta deliberazione di Giunta Comunale n. 61/2020). Con il già menzionato documento, condiviso sia con il Nucleo di Valutazione che con il CUG, sono state individuate le attività compatibili con le prestazioni di "Lavoro agile". Ad aggravare il contesto organizzativo, nel corso dell'anno 2020, è stato inoltre il cospicuo numero di cessazioni dal servizio per pensionamenti ed altro, pari a 27 unità, riducendo ulteriormente la dotazione organica a n. 226 dipendenti, che ha reso difficoltoso il completamento di alcuni procedimenti amministrativi. Per i predetti motivi e per far fronte all'eccezionale fenomeno di riorganizzazione del lavoro, l'Ente ha provveduto, in via prioritaria ad adeguare quei provvedimenti che consentissero ai dipendenti lo svolgimento lavorativo in modalità agile, rimandando ad un secondo momento la valutazione degli impatti sul "Sistema di misurazione e valutazione delle Performance". Ad ogni buon conto, al fine di consentire ai soggetti responsabili di effettuare una corretta misurazione e valutazione delle attività svolte, i dipendenti in modalità agile erano tenuti a redigere relazioni giornaliere, come da apposito schema, in cui venivano indicate puntualmente tutte le attività effettuate con evidenza del prodotto finale. Pertanto, pur in assenza di una formale modifica al sistema di misurazione e valutazione delle performance, i Dirigenti dell'Ente erano nella sostanza e nelle condizioni di valutare l'operato reso dai propri dipendenti in lavoro agile e conseguentemente esprimere un giudizio congruo"*.

Si invita al miglioramento delle verifiche sul lavoro agile, sotto i profili della valutazione del raggiungimento degli obiettivi, del tracciamento delle attività e del soddisfacimento dell'utenza.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

sulla base della Relazione annuale del Sindaco di Teramo, la parziale adeguatezza del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020, ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - Tuel, segnalando le problematiche sopra riportate dettagliatamente, in merito:

- al controllo di regolarità amministrativa e contabile, adeguando le modalità di campionamento e selezione degli atti da sottoporre a verifica successiva anche con l'adozione dei criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica, focalizzando l'attenzione sulle aree individuate dal PTPCT come maggiormente a rischio;

- al controllo sugli organismi partecipati, provvedendo alla conciliazione dei rapporti creditori e debitori con tutti gli organismi partecipati; prestando maggiore attenzione ai controlli diretti agli stessi, al fine di verificare l'efficienza e l'efficacia di una sana gestione per adottare misure correttive tempestive anche in corso di esercizio;

- al controllo sulla qualità dei servizi, promuovendo forme di coinvolgimento attivo dei beneficiari dei servizi e attivare confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni nonché prevedendo forme di coinvolgimento attivo dei portatori d'interesse (*stakeholder*), con un innalzamento degli standard economici e di qualità dei servizi nel loro insieme o per singole prestazioni.

DISPONE

che, a cura della segreteria della Sezione, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Teramo.

Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 97 del 2016, la presente deliberazione deve essere pubblicata sul sito *internet* dell'Amministrazione comunale.

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 10 ottobre 2022.

L'Estensore
Ilio CICERI
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Lorella Giammaria