Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

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

nella Camera di consiglio del 14 giugno 2023 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

relativa al funzionamento del **sistema dei controlli interni del Comune di Teramo - Esercizio 2021;**

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, con deliberazioni del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 e, da ultimo del 14 marzo 2023;

vista la deliberazione 16/SEZAUT/2022/INPR, della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, depositata in data 4 novembre 2022, che ha approvato per l'annualità 2021 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 gennaio 2023 il termine per la trasmissione della relazione, riguardante i controlli svolti nell'anno 2021, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie;

vista la deliberazione n. 13 del 26 gennaio 2023, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2023";

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con i decreti del Presidente n. 1 del 1° febbraio 2023 e n. 2 del 6 febbraio 2023;

esaminato il referto del Sindaco del Comune di Teramo (abitanti 51.548), elaborato sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione Autonomie ed acquisito da questa Sezione, con prot. n. 338 del 31/01/2023;

vista la nota prot. 1522 del 5 aprile 2023 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti ed ulteriori elementi d'informazione;

vista la nota prot. n. 1552 del 18/04/2023, con la quale l'Ente ha dato riscontro ai chiarimenti richiesti;

vista l'ordinanza n. 29/2023 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.

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.

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, 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 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.

Lo schema di relazione per l'esercizio 2021 conserva le principali caratteristiche di forma e contenuto delle linee-guida approvate negli scorsi anni, essendosi stabilizzato, dopo la riforma del 2012, il quadro normativo di riferimento. Tuttavia, per rendere il sistema dei controlli interni più rispondente alle esigenze nascenti dalla crisi pandemica, dall'attuazione del lavoro agile e dal PNRR (che caratterizzerà l'azione degli enti locali nei prossimi anni), si è reso necessario apportare opportuni adeguamenti al questionario, per cui a ciascuna delle tematiche sopra citate è stata dedicata una specifica Appendice.

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

- la prima sezione (Sistema dei controlli interni);
- la seconda sezione (Controllo di regolarità amministrativa e contabile);
- la terza sezione (Controllo di gestione);
- la quarta sezione (Controllo strategico);
- la quinta sezione (Controllo sugli equilibri finanziari;
- la sesta sezione (Controllo sugli organismi partecipati);
- la settima sezione (Controllo sulla qualità dei servizi);
- l'Appendice Covid;
- l'Appendice lavoro agile;
- l'Appendice PNRR e PIAO, di nuova introduzione, è atta a cogliere le azioni dell'Ente relative alla implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori; sono state inoltre inserite alcune domande relative al Piano integrato di attività e organizzazione - PIAO, il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021 (recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza - PNRR e per l'efficienza della giustizia").

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 "LimeFit", i referti annuali sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2021, in data 30 gennaio 2023.

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. 28791, datata 18 aprile 2023, il Comune ha fornito i chiarimenti richiesti.

In via preliminare, si osserva che il funzionamento dei controlli interni, relativo all'esercizio 2020, è stato oggetto di verifica di questa Sezione con deliberazione n. 217/2022/VSGC. Con l'atto in parola si è accertata la parziale adeguatezza del funzionamento dei controlli interni del Comune di Teramo fornendo raccomandazioni 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 (*stakeholders*), con un innalzamento degli *standard* economici e di qualità dei servizi nel loro insieme o per singole prestazioni.

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*

In via preliminare, l'Ente precisa che le criticità rilevate per il controllo in parola, attengono alla carenza di personale assegnato alla Segreteria generale e al conferimento in via ordinaria al Segretario generale di funzioni gestionali che spesso non permettono il regolare svolgimento delle funzioni attribuite dalla legge.

Dalla lettura del questionario risulta che non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio munite di parere di regolarità tecnica o contabile negativo.

Nelle proposte di deliberazione, al fine di consentire al responsabile di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile, risulta che i responsabili dei servizi hanno provveduto a relazionare in ordine ai riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente.

Dalla lettura del questionario e nelle specifiche note, si legge che l'estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo avviene attraverso il campionamento stratificato, suddividendo il totale degli atti per area di attività dell'ente e successivamente per tipologia di atti, individuati con l'adozione del piano annuale sui controlli da parte del Segretario generale.

Il numero totale di atti prodotti è pari a 1.339, di questi, sono stati esaminati n. 139 atti, pari a circa il 14 per cento, facendo riscontrare un incremento del 10 per cento rispetto al precedente esercizio.

Tra tutti i citati atti, il Comune dichiara di non aver riscontrato irregolarità e nelle note specifica che "*Non sono emersi propriamente vizi di legittimità e difetti tali da compromettere l'esistenza degli atti, la validità o l'efficacia ed essere quindi causa di nullità o annullabilità degli stessi, ma irregolarità nelle tecniche di stesura delle determinazioni, che ne inficiano la correttezza per inosservanza delle regole e dei criteri ovvero delle migliori pratiche di redazione degli atti amministrativi*".

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 nelle note al questionario, così precisa: "*In merito si fa presente che il Regolamento sul sistema integrato dei controlli interni del Comune di Teramo, approvato con provvedimento del Commissario Straordinario n. 15 del 24/04/2018, non attribuisce al Segretario generale e al Responsabile dei Servizi finanziari il potere di svolgere ispezioni o indagini sulla regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi*".

Nel caso di superamento dei termini previsti dalla normativa vigente, sono state implementate procedure per ricondurre il flusso di liquidazione delle fatture commerciali entro i termini di legge.

In caso di riscontrate irregolarità, queste sono state segnalate ai responsabili dei servizi competenti, i quali hanno sempre provveduto a conformarsi alle direttive ricevute.

È prevista una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili e sui funzionari delegati inoltre, a cadenza trimestrale, gli agenti contabili inviano *report* all'Ufficio Ragioneria.

Si è proceduto alle verifiche di cassa e di magazzino.

Nell'esercizio 2021 si registra un miglioramento nel rapporto tra la quantità complessiva degli atti verificabili e il numero di quelli sottoposti a controllo, così come raccomandato nella deliberazione di questa Corte n. 217/2022/VSGC del 10 ottobre 2022. In merito alle difficoltà rappresentate

nell'esercizio di specifica attività ispettiva e di controllo, questa Corte ravvisa la necessità di procedere ad un aggiornamento del Regolamento.

4. Controllo di gestione

Il Referto sul controllo di gestione, approvato con delibera di Giunta n. 400 del 20 ottobre 2021 è stato ricevuto da questa Corte (ex art. 198-bis Tuel), con prot. n. 4229 del 3 novembre 2022.

L'Ente non si avvale di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo; la motivazione, come indicato in nota al questionario, è da attribuirsi alla carenza di personale specializzato che rende impossibile istituire un ufficio per i controlli.

Stessa motivazione vale per i *report* periodici prodotti che non sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere.

Il controllo di gestione utilizza però il un sistema di contabilità economica tenuta con il metodo della partita doppia.

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

L'Ente eroga i seguenti servizi a domanda individuale, come risultanti dalla deliberazione di Giunta comunale n. 328 del 9 dicembre 2020:

- servizi gestiti direttamente: l'asilo nido, il servizio impianti sportivi, il servizio di refezione scolastica e servizio mensa, musei e sala mostre locali adibiti a riunioni non istituzionali, parcheggi custoditi e parchimetri;
- altri servizi a domanda individuale gestiti direttamente e soggetti alla definizione della percentuale di copertura sono il trasporto scolastico e i servizi sociali.

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, è stato indicato nel 24,60 per cento, con un decremento quasi del sei per cento rispetto al 2020.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi nell'esercizio 2021 viene indicato come "alto" per tutti i servizi riportati nel questionario: amministrativi, tecnici e servizi alla persona.

La ponderazione degli obiettivi viene effettuata in relazione alle singole azioni necessarie per il raggiungimento degli obiettivi assegnati.

La soluzione delle carenze rappresentate in ordine al sistema di rilevazione dei costi e alla reportistica periodica, che influiscono negativamente sull'efficacia del sistema di controllo di gestione, attiene ad aspetti organizzativi e funzionali che ricadono nella responsabilità dell'Ente.

5. *Controllo strategico*

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, come sopra detto, non può avvalersi delle informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. I centri di costo rilevano solo nell'attribuzione delle singole risorse sui capitoli di bilancio ed ai fini del Piano esecutivo di gestione.

Risulta approvata, con delibera di Giunta n. 84 del 30 marzo 2022, la programmazione di bilancio 2022-2024, con la quale è stato adottato il Peg.

Relativamente agli indicatori utilizzati, l'Ente conferma l'elaborazione e l'applicazione di quelli di mantenimento e di *performance* individuale e organizzativa.

Con il referto in esame, l'Ente ha indicato nel 94,80 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 con deliberazione di Consiglio n. 22 del 12 maggio 2022 in base ai seguenti parametri: risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati e tempi di realizzazione rispetto alle previsioni.

6. *Controllo sugli equilibri finanziari*

Dai referti si evince che, contrariamente al precedente esercizio, il controllo in parola non è integrato con il controllo sugli organismi partecipati. A seguito di approfondimento istruttorio, l'Ente ha chiarito che: "*Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto ai sensi della Sez. 3 del vigente Regolamento di Contabilità, con cadenza trimestrale e in occasione del Rendiconto della Gestione. Il controllo sugli organismi partecipati è svolto ai sensi del Capo IV- Parte I del vigente Regolamento sul sistema dei controlli interni, con cadenza semestrale.*

L'integrazione tra i due controlli non si realizza in corso d'anno, a causa del citato disallineamento temporale, ma unicamente in sede di approvazione del Rendiconto della gestione. Nei referti relativi agli anni 2020 e precedenti la risposta affermativa intendeva riferirsi all'integrazione fra i due controlli che si perfeziona in occasione dell'approvazione del Rendiconto".

Anche per questo aspetto, si ravvisa l'opportunità di valutare un adeguamento del Regolamento sul sistema dei controlli interni.

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.

Si rileva, inoltre, che nell' esercizio in esame per più di due volte gli Organi di governo e il Segretario 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.
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.

7. Controllo sugli organismi partecipati

Dall'esame del questionario risulta che l'Ente detiene partecipazioni ed è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, ha definito autonomi indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali controllati, definiti nel Documento unico di programmazione.
I *budget* delle società partecipate *in house* e degli organismi strumentali controllati dall'Ente non risultano approvati. A seguito di approfondimento istruttorio il Comune chiarisce che: "*Per carenza di personale e a causa del mancato riscontro delle società controllate dal Comune alle ripetute richieste e solleciti di fornire dati, informazioni e bilanci preventivi, non si è potuto procedere all'approvazione dei budget. Si ritiene, comunque, far rilevare che l'Ente ha istituito l'Ufficio controllo partecipate mediante decreto del Sindaco n. 26 del 30/11/2021, in esecuzione del Regolamento sul sistema integrato dei controlli interni, composto da dirigenti dell'Ente. Annualmente, con l'approvazione del DUP, sono assegnati alle società controllate dall'Ente obiettivi specifici da raggiungere nell'esercizio di riferimento.*
Con deliberazione n. 281 del 15/07/2022 sono stati approvati, ai sensi dell'art. 19, comma 5, D.lgs. n. 175/2016 e ss.mm.ii, gli indirizzi per le società a controllo pubblico cui partecipa il Comune di Teramo. Si segnala, inoltre, che il Regolamento sul sistema integrato dei controlli interni è stato implementato con una sezione dedicata alla disciplina del controllo analogo. Infine, nel mese di marzo 2023 è stato approvato il piano industriale della società in house TE.AM S.p.A., contenente anche il budget per l'esercizio 2023 ed è stata presentata dalla società Farmacia comunale la relazione previsionale aziendale contenente il budget 2023 in via di approvazione".
Di seguito si riporta il quadro delle società partecipate, attive nel 2021, con la relativa percentuale di partecipazione diretta:

- Montagne Teramane e Ambiente S.p.a, 49,71;
- Ruzzo Reti S.p.a., 11,36;
- Te.Am. TeramoAmbiente S.p.a., 49,00;
- Consorzio PuntoEuropa Teramo società consortile a. r.l., 27,5;
- Farmacia comunale di Teramo S.r.l., 51;

Le partecipazioni indirette sono rappresentate da Cogesa S.p.a, con lo 0,0414 per cento ed Eco.Te.Di Scarl, con il 24,50 per cento.

Con deliberazione di Consiglio comunale n. 64 del 30 dicembre 2022, risulta effettuata la ricognizione periodica delle partecipazioni societarie, dirette e indirette, detenute dal Comune al 31 dicembre 2021.

Dal questionario risulta essere stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati; la Nota informativa, allegata al rendiconto, risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo ma, nelle note al questionario, viene specificato che "*In relazione alla deliberazione n. 217/22 della Sezione Regionale di Controllo per l'Abruzzo, l'Ente ancora non è pervenuto alla conciliazione dei debiti e crediti tra il Comune e la propria partecipata TE.AM Ambiente S.p.A. per aspetti tecnici nuovi sopravvenuti che hanno rallentato le trattative già in corso, avviate con deliberazione di Giunta comunale n. 163 del 06/08/2020*".

È stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 del Tusp.

Gli statuti delle società a controllo pubblico risultano aggiornati a norma del d.lgs. n.175/2016 e degli artt. 5 e 192, del d.lgs. n. 50/2016.

La relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico contiene il programma di valutazione del rischio aziendale, a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, del Tusp.

Non sono emersi indicatori di crisi aziendale nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, comma 2, del Tusp.

Sono previsti *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati, inerenti ai profili organizzativi e gestionali ed è stato effettuato il monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o ad altre forme di regolazione degli affidamenti.

Gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la Carta dei servizi come previsto dall'art. 32 del d.lgs. n. 33/2013.

Nel corso dell'esercizio 2021 risultano elaborati e applicati gli indicatori di economicità, redditività e deficitarietà strutturale, nelle note l'Ente precisa che l'indicatore circa la soddisfazione degli utenti non è stato elaborato e attuato per il disinteresse degli utenti a compilare i questionari messi a disposizione.

8. *Controllo sulla qualità dei servizi*

Le Carte dei servizi dell'Ente sono pubblicate nella sezione Amministrazione Trasparente del sito istituzionale nella sottosezione servizi erogati; per i servizi scolastici e gli asili nido è stata creata sul sito dell'Ente una rilevazione di *customer satisfaction* che gli utenti possono utilizzare per

verificare gli *standard* di qualità previsti nelle carte dei servizi. Inoltre, l'Ente specifica nelle note al questionario che è stato ideato uno sportello virtuale di "filo diretto" per raccogliere segnalazioni o richiami, mentre per il personale è stata avviata un'indagine volta a rilevare il benessere organizzativo che ha interessato il 20 per cento della dotazione organica, di fatto utilizzando un questionario predisposto dall'ANAC.

A seguito di approfondimento istruttorio, l'Ente ha chiarito che i controlli sulla qualità "effettiva" hanno interessato il servizio Asilo Nido e i Servizi Scolastici (mensa e trasporto).

Dall'esame del questionario, risultano utilizzati quindici indicatori per rappresentare compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi resi e delle prestazioni erogate, cinque in più del precedente esercizio.

Gli indicatori elaborati e adottati soddisfano 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 similari in materia.

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. Nelle note al questionario specifica che: "*Il questionario sul benessere dei dipendenti viene effettuato ogni anno ed i risultati vengono pubblicati sul sito dell'Ente; per i servizi scolastici ed asili nido il modulo per il customer è sempre accessibile sul sito dell'Ente; l'Ufficio Pubblica Istruzione periodicamente verifica i risultati. Per gli altri servizi erogati dall'Ente non si è proceduto alla misurazione della soddisfazione degli utenti per il perdurare delle misure di prevenzione per la diffusione della pandemia e la carenza di personale*".

Sempre nelle note al questionario, l'Ente precisa ulteriormente che: "*Sono stati pubblicati i risultati sul benessere dei dipendenti; non sono stati pubblicati i risultati sui servizi scolastici data la mancata partecipazione degli utenti all'indagine*".

Il Comune, come per il precedente esercizio, 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 nelle note che: "*Non si è potuto procedere all'effettuazione di confronti di benchmarking data la scarsa partecipazione degli utenti all'indagine (1 su 2256 utenti) che rende il dato statisticamente poco rilevante*".

L'Ente chiarisce che le carenze rilevate nel controllo in parola attengono, da un lato, al perdurare delle misure di prevenzione per la diffusione della pandemia e, dall'altro, alla carenza di personale ed al disinteresse degli utenti nel compilare i questionari messi a disposizione.

9. *Appendice Covid-19*

L'appendice Covid è presente anche nel questionario 2021, poiché strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, che hanno avuto un rilievo anche nella fase calante dell'epidemia.

Nell'esercizio 2021, il Comune di Teramo ha verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati a seguito delle esigenze straordinarie derivanti dalla situazione emergenziale.

Dal questionario emerge che è stato effettuato il monitoraggio sul conseguimento degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile, nonché sui finanziamenti legati all'emergenza, al fine della loro corretta contabilizzazione e dell'effettivo utilizzo.

L'emergenza ha influito sul monitoraggio dei contratti di fornitura in essere e, come per il precedente esercizio, risultano volontariamente ridotte le entrate proprie derivanti dalla Tari e per l'esercizio 2021 anche dall'Imu/Tasi e dai canoni patrimoniali.

Relativamente agli organismi partecipati, per far fronte alla situazione pandemica, sono stati effettuati interventi adeguativi sui contratti di servizio di igiene urbana per la raccolta di rifiuti speciali durante la pandemia.

10. Appendice Lavoro Agile

Il permanere anche dell'appendice sul lavoro agile, c.d. "*smart working*", è derivato della iniziale consapevolezza che tale nuovo approccio all'organizzazione del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente, potrà rimanere una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa "in presenza".

Tale considerazione è confermata dai dati riportati nel questionario, dai quali si evince che la quota di dipendenti che ha prestato attività lavorativa in modalità agile è pari al 29 per cento del personale dirigenziale e al 28 per cento del personale non dirigenziale con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

Non sono state rilevate difficoltà nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile, sotto l'aspetto tecnologico, gestionale/organizzativo e logistico.

Come per il precedente esercizio, gli organi di controllo interno non hanno monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente, che, nelle note inviate, così chiarisce: "*Non si è proceduto al monitoraggio dell'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente, atteso che la prestazione lavorativa dei dipendenti, resa in modalità agile, è stata pari al 6% del lavoro totale*".

I sistemi informativi hanno consentito il proficuo svolgimento del lavoro agile, permettendo, altresì, l'idoneo tracciamento delle attività svolte.

Relativamente al sistema di misurazione e valutazione della *performance*, nelle note, viene precisato quanto segue: "*Atteso che la prestazione lavorativa dei dipendenti, resa in modalità agile, è stata pari al 6% del lavoro totale non è stato necessario adeguare il sistema di misurazione e valutazione della performance. Ad ogni buon conto ciascun Dirigente ha provveduto alla valutazione complessiva dell'attività svolta dai propri dipendenti tramite l'esame delle schede giornaliere che dovevano essere compilate quotidianamente dai dipendenti interessati per effettuare il report delle attività previsto dal vigente Regolamento per l'effettuazione del lavoro agile. Le predette schede prevedevano la compilazione delle seguenti voci:*

- Attività, Indicatori, Valore atteso, Valore Raggiunto e Note (a cura del dipendente),

-Esito della valutazione e Annotazioni (a cura del Dirigente).

Il sistema di misurazione della performance è al momento in fase di revisione".

A seguito del ripristino del lavoro in presenza come modalità ordinaria a partire dal 15 ottobre 2021 e nelle more della regolamentazione del lavoro agile nei contratti collettivi nazionali di lavoro, l'Ente ha stipulato, su base volontaria, contratti individuali di lavoro a distanza per una quota pari allo 0,40 per cento del totale dei dipendenti.

Alla luce del mantenimento di modalità alternative allo svolgimento della prestazione lavorativa in presenza, si raccomanda all'Ente il costante monitoraggio della continuità e della qualità dei servizi pubblici prestati.

Appendice Pnrr e Piao

L'appendice Pnrr e Piao, di nuova introduzione, risponde all'esigenza di rilevare le azioni compiute dall' Ente relativamente alla implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, che vede negli enti locali importanti soggetti attuatori. L'appendice racchiude anche alcune domande relative al PIAO, il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2022.

Dalla lettura del questionario, si riscontra che l'Ente è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR e che l'Organo politico valuta congrua ed efficace la *governance* adottata ai fini del

coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti e della verifica del conseguimento di *milestone* e *target*.

Con deliberazione di Giunta n. 343 dell'8 agosto 2022 ha approvato la regolamentazione della *governance* locale per l'attuazione dei progetti del piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e adozione di misure organizzative per assicurare la sana gestione, il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti

L'Organo politico ha emanato specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR, sia in materia di *auditing* finanziario-contabile che di *auditing* sulla *performance*.

L'Ente dichiara che gli atti di gestione collegati all'attuazione del PNRR sono risultati conformi ai principi di regolarità amministrativo-contabile e che il sistema informativo implementa integralmente tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR, con il fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGis, gestito dal MEF.

Il Comune ha individuato nel suo interno una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR ed ha provveduto ad adottare specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare possibili rischi di frode, corruzione e conflitti di interesse.

Gli organi di controllo interno conducono verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati dall'Ente in qualità di soggetto attuatore, al fine di verificare che:

- sia stata garantita la completa tracciabilità delle operazioni collegate a *milestone* e *target*, mediante l'attribuzione ad esse di un'apposita codificazione contabile;
- siano stati conservati tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su adeguati supporti informatici;
- sia stato richiesto ed attribuito, per ogni procedimento connesso all'attuazione di programmi del PNRR, un apposito codice unico di progetto (CUP), in mancanza del quale gli atti medesimi sono da considerarsi giuridicamente nulli (art. 11, l. 3/2003, e art. 1 della delibera CIPE del 16 novembre 2020).

Risulta, altresì, che i sistemi informatici dell'Ente integrano efficacemente e tempestivamente i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati e, in caso contrario, di adottare eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione.

Non sono previsti specifici *report*, indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR, e il rispetto dei tempi programmati dalla timeline interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE.
Il Comune dichiara di possedere un organico superiore a cinquanta unità e di aver dato avvio alla formulazione di prime ipotesi di pianificazione propedeutica alla stesura del Piano integrato di attività e organizzazione ("PIAO", art 6, d.l. 80/2021, e art 7, comma 1, lett. a, d.l. 36/2022), come da deliberazione di Giunta n. 259 del 30 giugno 2022.

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 2021, 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, perfezionando le modalità di campionamento e selezione degli atti con l'adozione di criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica. Inoltre, si raccomanda di adeguare il Regolamento sul servizio dei controlli interni in tema di attività ispettive e di controllo;

- al controllo di gestione ed al controllo strategico, adottando le misure organizzative necessarie al superamento delle carenze segnalate, dovute all'assenza di un sistema di contabilità con rilevazione analitica per centri di costo e di reportistica periodica del controllo di gestione che condizionano negativamente anche la funzione di controllo strategico;

- al controllo sulla qualità dei servizi, promuovendo nuove strategie di coinvolgimento attivo degli utenti, al fine d'incrementare la partecipazione degli stessi e quindi favorire l'innalzamento degli *standard* economici e di qualità dei servizi.

DISPONE

che, a cura della segreteria della Sezione, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del 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, nella Camera di consiglio del 14 giugno2023.

L'Estensore	Il Presidente
Ilio CICERI	Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente	*f.to digitalmente*

Depositata in Segreteria

Il Funzionario preposto al Servizio di supporto

Lorella Giammaria

LORELLA GIAMMARIA CORTE DEI CONTI 16.06.2023 11:45:22 GMT+01:00