



**Repubblica italiana** del. n. 15/2018/VSGC

**La Corte dei conti**

**in**

**Sezione regionale di controllo**

**per l'Abruzzo**

nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2018

composta dai Magistrati:

Antonio FRITTELLA                      Presidente

Antonio DANDOLO                      Consigliere (relatore)

Marco VILLANI                          Consigliere

Angelo Maria QUAGLINI              Referendario

VISTO  
l'articolo 100,  
comma 2, della  
Costituzione;

VISTO il

Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

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

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 2.7.2008);

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO, in particolare, l'art. 148 del citato d.lgs. n. 267/2000, novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'art. 3, del d.l. n. 174/2012, così come modificato dall'art. 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 della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 3 aprile 2017, n. 5/SEZAUT/2017/INPR, relativa all'approvazione delle linee guida per il referto annuale dei Sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e dei Presidenti delle città metropolitane e delle province sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio 2016;

VISTO il documento allegato alla citata deliberazione con cui sono stati fissati al 30 giugno 2017 i termini per la trasmissione della relazione riguardante i controlli relativi all'anno 2016 alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio nonché alla Sezione delle Autonomie;

ESAMINATO il referto del Sindaco di Sulmona, elaborato sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione Autonomie ed acquisita al protocollo di questa sezione il 28 giugno 2017;

VISTA l'ordinanza del 22 gennaio 2018, n. 3/2018, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Consigliere Antonio DANDOLO;

## **FATTO E DIRITTO**

### ***1 I controlli interni negli enti locali***

I Sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti ed i Presidenti delle città metropolitane e 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, nel 2015 è entrata a regime, coinvolgendo, dall'esercizio 2015, nel controllo strategico, di qualità e sulle società partecipate tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, compresi quelli esclusi nella fase di prima applicazione.

I referti degli enti locali, redatti in base alle summenzionate linee guida, concorrono a completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art.1 della legge 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 del citato art 148 T.U.O.E.L., ed in particolare del comma 4, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e 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.

Le citate disposizioni rafforzano la portata dei controlli interni, ma non ne stravolgono la natura fondamentalmente collaborativa, in quanto intesi come sistema finalizzato, principalmente, a verificare il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'Ente, in presenza di servizi ed attività da rendere alla cittadinanza con adeguati livelli qualitativi.

Da ultimo la Sezione Autonomie della Corte dei Conti (delibera n.4/Sez. Aut/2017/FRG) ha affermato che:

*"Il sistema dei controlli interni è un complesso apparato di verifiche, che unifica le fasi della programmazione, della gestione e della rendicontazione degli Enti locali. Detta*

*unificazione si realizza nella valutazione dell'efficienza e della qualità dei procedimenti amministrativi nei quali si traduce l'esercizio di funzioni e l'erogazione di servizi, per cui gli esiti dei controlli dovrebbero essere finalizzati all'ottimizzazione delle risorse impiegate nelle varie filiere procedurali.*

*L'organizzazione dei controlli presuppone un'analisi incentrata sia sul processo produttivo che su quello organizzativo, avvalendosi delle rilevazioni riguardanti la programmazione, la gestione e la rendicontazione. Mentre il primo procedimento mira al raggiungimento degli obiettivi gestionali, sulla base di indicatori che valutano la produttività della gestione, il secondo persegue il raggiungimento degli obiettivi di bilancio, sulla base di indicatori che valutano l'adeguatezza della programmazione (efficienza ed equilibri).*

*È noto che l'efficienza dei servizi non dipende solo dalla leva normativa, ma occorre introdurre accorgimenti che producano la migliore allocazione delle risorse umane e strumentali e garantiscano l'economicità e l'efficienza nell'uso delle stesse.*

*Il sistema di programmazione, gestione e controllo che connota l'azione amministrativa, impone il pieno rispetto dei parametri della regolarità amministrativa e contabile (art.147 bis Tuel), della conservazione e dell'eventuale ripristino degli equilibri finanziari costruiti nella pianificazione e della sostenibilità dei medesimi. In questo senso il rinnovato sistema dei controlli, non solo è utile per il miglioramento dell'efficacia ed efficienza dei servizi, ma contribuisce anche ad indicare un percorso per la riduzione dei loro costi di erogazione e per assicurare l'economicità della gestione, senza ridurre la qualità dei servizi.*

*Nel contesto dell'attività di monitoraggio che l'Ente deve condurre attraverso i suoi organi di controllo interno, l'attuazione dei programmi e le correlate verifiche periodiche degli stessi, sono il "core business" dei controlli interni che, nella loro rinnovata versione, non solo verificano il raggiungimento dei risultati, ma coinvolgono direttamente tutti i responsabili dei servizi (oltre al segretario e al direttore generale), acquisiscono preventivamente i pareri dei dirigenti e ricorrono a parametri di valutazione delle prestazioni mutuati dai principi di revisione aziendale.*

*Le linee guida, indirizzate agli Enti per fornire loro schemi di referti a firma dei capi delle amministrazioni locali hanno un'impostazione intesa a ridurre e semplificare le informazioni, ma al tempo stesso ad acquisire dati più puntuali che in passato, richiedendo di indicare gli obiettivi raggiunti in termini percentuali, o le misure correttive globalmente adottate e riferite agli specifici ambiti di controllo."*

Passando all'esame delle singole tipologie di controllo va evidenziato che il controllo di regolarità amministrativa e contabile (art.147bis T.U.E.L.) mira a verificare la correttezza dell'azione amministrativa, sia in fase preventiva sui singoli atti (attraverso l'acquisizione del parere di regolarità tecnica e contabile-finanziaria) sia in via successiva. Nell'analisi dei dati particolare attenzione viene rivolta all'accertamento del puntuale rispetto della rigorosa disciplina definita dall'art. 183 T.U.E.L., in materia di impegni di spesa. Tramite il

monitoraggio e il ricorso alle tecniche di campionamento si intende valutare l' idoneità delle scelte programmatiche adottate e la rispondenza dei provvedimenti conseguenti ai requisiti di correttezza, coerenza, adeguatezza e conformità alla legge. In tale ultima sede, il monitoraggio deve avvenire secondo principi di revisione aziendale nonché attraverso il ricorso alle tecniche di campionamento, in una logica fondata sulla valutazione del rischio potenziale di irregolarità. I risultati ottenuti e le criticità riscontrate sono riferiti dai responsabili dei servizi e, soprattutto, dal Segretario che relaziona annualmente al Consiglio. La norma richiede che il Sindaco sia messo in grado di conoscere le modalità di svolgimento dei controlli preventivi e successivi sui provvedimenti, con particolare riguardo a quei risultati che permettono di aprire un focus su determinati atti ad elevata complessità e/o a rischio di irregolarità/imparzialità.

Il controllo di gestione (art. 147, co.2, lett. a, T.U.E.L.) che attiene all'efficacia, efficienza ed economicità del management si avvale di indicatori che misurano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, al cui scopo è finalizzata la redazione del Piano esecutivo di gestione (PEG art.197 T.U.E.L.). La cultura degli obiettivi e dei risultati si sintetizza nei livelli di efficacia ed efficienza che si conseguono per ciascun servizio e che scaturiscono dal rapporto tra l'impiego dei vari tipi di risorse e i risultati raffrontati agli obiettivi. Propedeutico rispetto all'esercizio del controllo di gestione risulta l'implementazione 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.

Il controllo strategico (art. 147-ter T.U.E.L.) è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra i risultati ottenuti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale e deve innescare il riesame della programmazione tenendo conto delle scelte dei dirigenti e dell'adeguatezza delle risorse umane, finanziarie e materiali. Assumono rilevanza le percentuali di raggiungimento degli obiettivi, strettamente collegati all'entità dei bisogni soddisfatti e, soprattutto, alle delibere di ricognizione dei programmi, che danno conto del grado di realizzazione degli stessi. Sono, infatti, attribuiti alla competenza degli organi di vertice, quali il segretario e il direttore generale che, oltre a predisporre sul punto la relazione del Sindaco, riferiscono anche al Consiglio e alla Giunta.

Il controllo sugli equilibri finanziari (art. 147-quinquies T.U.E.L.) verifica il permanere degli stessi nelle gestioni di competenza, cassa e residui. E' inteso a rafforzare il tradizionale controllo ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss, l. n. 266/2005, coinvolgendo l'organo di revisione e i responsabili dei diversi servizi, coordinati tra loro dal responsabile dei servizi finanziari. Gli esiti di tale controllo vengono di regola comunicati al segretario dell'Ente locale, mentre gli organi di governo sono i destinatari della relazione periodica. Le segnalazioni dell'organo deputato sono intese a prevenire eventuali pregiudizi negli

equilibri di competenza, cassa e residui e implicano la conseguente adozione di provvedimenti di riequilibrio ad opera del Consiglio. L'accertamento della conservazione degli equilibri comprende la verifica di compatibilità tra il programma dei pagamenti e i relativi stanziamenti.

Il controllo sugli organismi partecipati (art.147 quater del T.U.E.L.) è finalizzato a monitorare gli aspetti gestionali delle attività esternalizzate dagli enti locali attraverso il ricorso ad enti strumentali. Presupposto per l'esercizio del controllo in esame è la presenza di un sistema informativo idoneo a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società. L'indispensabile presupposto delle verifiche risiede nella redazione del bilancio consolidato, con l'indicazione sia del tasso medio di raggiungimento degli obiettivi che dello stato di applicazione dei contratti di servizio.

Il controllo di qualità (art.147, comma 2, lett. e) del T.U.E.L.) verifica e misura la soddisfazione degli utenti, rapportandola a standard di prestazione predefiniti. Quando il raffronto tra qualità programmata ed erogata dei servizi fornisce esito positivo, il processo di assicurazione della qualità si considera compiuto. La novità risiede nel prospettare verifiche di gradimento che non siano episodiche e saltuarie, ma metodiche e cadenzate. Il sistema organizzativo interno all'Ente deve poter governare un nuovo modello di controllo che verifica anche l'applicazione delle carte di servizio e la misura in cui gli stakeholder possano influenzare le rilevazioni delle prestazioni.

L'attenzione del legislatore per il sistema dei controlli interni negli enti locali e l'importanza che lo stesso riveste nel garantire la sana gestione finanziaria degli stessi trovano ulteriore testimonianza nell'evoluzione normativa in materia di poteri di verifica attribuiti alla Corte dei conti sull'organizzazione e il funzionamento dei controlli interni degli enti locali, nell'ambito dei controlli successivi sulla gestione, già a partire dall'art. 3, c. 4, della L. n. 20/1994 e dall'art. 7, c. 7, della L. n. 131/2003. Al fine di corroborare l'espletamento di tale forma di controllo esterno, l'art. 148 del TUEL, a seguito delle modifiche introdotte dal D.L. n. 174/2012 e n. 91/2014, ha richiesto ai Sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e ai Presidenti delle città metropolitane e delle province la redazione, avvalendosi del Direttore generale o del Segretario, 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 della Sezione delle Autonomie, va trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo, andando 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.

Al riguardo la Sezione delle Autonomie, in una precedente deliberazione (SEZAUT/28/2014/INPR), ha avuto modo di chiarire come le finalità del controllo in esame siano così compendiabili:

- “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”;

### ***Analisi del referto sul sistema dei controlli interni del Comune di Sulmona.***

#### **Anno 2016**

Il Sindaco del Comune di Sulmona ha trasmesso, a questa Sezione, il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l’ esercizio 2016. L’analisi delle relazione-questionario del Sindaco ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell’attività istruttoria, sui seguenti aspetti:

#### **in ordine al controllo di regolarità amministrativa contabile:**

- il numero totale degli atti (divisi per categorie secondo lo schema adottato di selezione campionaria) che hanno costituito la popolazione su cui è stato effettuato il campionamento per la selezione degli elementi da sottoporre a controllo successivo;
- il numero totale degli atti (divisi per categorie secondo lo schema adottato di selezione campionaria) che hanno costituito la popolazione su cui è stato effettuato il campionamento per la selezione degli elementi da sottoporre a controllo successivo;
- il numero totale degli atti (divisi per categorie secondo lo schema adottato di selezione campionaria) che hanno costituito la popolazione su cui è stato effettuato il campionamento per la selezione degli elementi da sottoporre a controllo successivo;
- il numero totale degli atti (divisi per categorie secondo lo schema adottato di selezione campionaria) che hanno costituito la popolazione su cui è stato effettuato il campionamento per la selezione degli elementi da sottoporre a controllo successivo;
- quali siano i casi rilevati di irregolarità e quali siano le direttive alle quali conformarsi trasmesse ai responsabili dei servizi competenti nonché;
- la trasmissione del report elaborato;
- le criticità e le difficoltà incontrate nell’effettuazione di tale tipologia di controllo;

#### **in ordine al controllo di gestione:**

- la trasmissione del report prodotto nel 2016;
- l'indicazione dei singoli obiettivi e i relativi gradi di raggiungimento nonché gli indicatori di efficacia, di efficienza e di economicità elaborati per il 2016;

**in ordine al controllo strategico:**

- le ragioni della mancata attivazione di tale tipologia di controllo;

**in ordine al controllo sugli equilibri finanziari:**

- la trasmissione del report elaborato;

**in ordine al controllo sugli organismi partecipati:**

- la trasmissione del report prodotto nel 2016;
- le ragioni della mancata elaborazione dei report previsti dal regolamento interno e degli indicatori di risultato e del bilancio consolidato;

**in ordine al controllo di qualità dei servizi:**

- le ragioni della mancata attivazione di tale tipologia di controllo.

Con nota del 22 dicembre 2017 prot. n. 48106 il Sindaco del Comune di Sulmona ha fornito i chiarimenti richiesti.

In via preliminare, si osserva che il Comune di Sulmona ha provveduto ad approvare, con delibera del Commissario Prefettizio n. 13 dell'8 marzo 2013, il regolamento sul sistema dei controlli interni che ha disciplinato l'allocazione delle varie attività all'interno delle diverse strutture organizzative e le modalità operative per il loro svolgimento. Tale regolamento è risultato carente già in occasione della precedente verifica sul funzionamento del sistema sui controlli interni, oggetto di delibera di questa Sezione n.70/2017/VSGC del 12 aprile 2017, è stato sostituito di recente dal regolamento approvato dal Consiglio Comunale di Sulmona con delibera n.112 del 29/11/2017.

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 del citato referto del Sindaco e dell'ulteriore documentazione acquisita che hanno fatto emergere criticità e carenze metodologiche che devono essere segnalate ai fini di una migliore 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.

**2.1 Controllo di regolarità amministrativa e contabile**

Come dianzi precisato questa Sezione ha già esaminato il funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Sulmona con riferimento ai referti relativi agli esercizi 2014 e 2015. Per quanto concerne la tipologia di controllo in esame è emerso che nei due esercizi citati il controllo di regolarità amministrativa in fase successiva (comma 2 art. 147 bis Tuel) non era stato effettuato.

In base all'art.7 del Regolamento sui controlli interni (approvato con delibera del Commissario Prefettizio n. 13 dell'8 marzo 2013) il controllo di regolarità amministrativa e

contabile è esercitato, in via preventiva, dal dirigente del settore competente e dal responsabile di servizio competente per materia, per il parere di regolarità tecnica e dal Dirigente finanziario o dal responsabile del servizio finanziario mediante il rilascio del parere di regolarità contabile. Al riguardo, nel questionario 2016 si dichiara che, nel corso dell' esercizio, non sono state adottate deliberazioni (diverse da meri atti di indirizzo) sprovviste del parere di regolarità tecnica, richiesto dalla legge, ovvero deliberazioni comportanti riflessi finanziari, sprovviste del necessario parere di regolarità contabile (ovvero con parere negativo) e che per tutte le determinazioni dirigenziali, comportanti impegni di spesa, sono stati acquisiti i pareri di regolarità contabile ed i visti attestanti la copertura finanziaria.

Per quanto concerne il controllo di regolarità amministrativa in fase successiva, l'art. 8 del citato Regolamento prevede che lo stesso sia effettuato *dal Segretario Generale, coadiuvato da una unità organizzativa per il controllo interno, individuata con provvedimento intersettoriale e composta da personale scelto in autonomia dal Segretario*. Dall'esame del referto è emerso che per quanto concerne la selezione degli atti da sottoporre a tale tipologia di controllo si è proceduto con tecniche di campionamento casuale semplice. A seguito di approfondimento istruttorio l'ente ha confermato che per l'anno 2016 sono stati estratti 14 atti pari al 2% del complesso degli atti di ciascun settore, con un minimo di almeno 1 atto. E' stata rilevata 1 irregolarità, sanata ed è stato prodotto un report inviato al Sindaco, al Presidente Del Consiglio Comunale, ai Dirigenti Di Settore, al Nucleo Di Valutazione, al Collegio Dei Revisori Dei Conti.

Al riguardo, si richiama l'attenzione sulla circostanza che la Sezione delle Autonomie, nella 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.

Sempre la Sezione delle Autonomie 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".

Al riguardo la Sezione rileva che, come per gli altri tipi di controllo, anche per il controllo di regolarità risulta di fondamentale importanza la programmazione. Programmazione che deve essere intesa, innanzitutto, come scelta, da attuarsi mediante motivate tecniche di campionamento, degli atti da sottoporre a controllo, in modo tale da consentire



all'amministrazione di monitorare, con particolare attenzione, alcuni settori di attività dell'ente più delicati di altri. Inoltre, la programmazione delle attività di controllo deve consistere anche nell'individuazione degli obiettivi attesi e delle finalità da perseguire, anche in termini di superamento di criticità precedentemente riscontrate, nonché di prassi operative non conformi alle vigenti disposizioni. Stabilire una percentuale fissa o un numero fisso di atti da controllare (nel caso in esame il 2% per ogni settore di attività) per tutte le categorie di provvedimenti non è un criterio esaustivo di campionamento, poiché non tiene conto di specifici fattori di rischio, anche legati a fenomeni di corruzione, che caratterizzano maggiormente taluni provvedimenti rispetto ad altri. Sarebbe, pertanto, opportuno che alcuni atti, pur non rientrando nella selezione effettuata, venissero comunque sottoposti a controllo se di importo rilevante o se attinenti ad un'area particolarmente rischiosa di gestione.

La struttura di controllo, nell'annualità in esame, ha proceduto alle verifiche delle attestazioni concernenti i pagamenti tardivi, secondo le modalità di cui all'art. 41 del d.l. n. 66/2014 e nello stesso arco temporale preso in considerazione dal questionario non sono state effettuate specifiche ispezioni o indagini.

Va comunque rilevato che le tecniche di campionamento devono essere rivisitate alla luce delle osservazioni sopra elencate. In aggiunta va segnalato che anche il numero degli atti sorteggiati risulta davvero esiguo.

## **2.2 Controllo di gestione**

Per tale tipologia di controllo nel corso della precedente verifica relative agli esercizi 2014 e 2015 sono state accertate gravi carenze.

Le modalità del controllo di gestione sono indicate dall'art.10 del regolamento sul sistema dei controlli interni. Dal referto si evince che è stato istituito il controllo di gestione e che, a fronte di 4 report previsti nel regolamento dell'ente ne è stato prodotto solo 1. Dalla consultazione dell'apposita sezione del sito istituzionale dell'ente (Amministrazione trasparente>performance>piano della performance) non è stato possibile acquisire, per tutti e tre gli esercizi, un piano dettagliato degli obiettivi-piano della performance con l'indicazione dei singoli obiettivi e con la determinazione degli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità. In sede di approfondimento istruttorio però l'Ente ha proceduto alla trasmissione dei reports gestionali prodotti per l'esercizio 2016 dai vertici dirigenziali e che riportano gli indicatori gli obiettivi ed il grado di conseguimento degli stessi. Dalla consultazione dell'apposita sezione del sito istituzionale dell'ente (Amministrazione trasparente>performance>piano della performance) si è potuto rilevare che con delibera di Giunta Comunale n. 13 del 30/01/2012 è stato approvato il regolamento recante la disciplina del ciclo di gestione della performance e degli istituti premianti ma dell'attività analiticamente prevista dal citato atto non vi è traccia. Va rilevato che a fronte di una buona impostazione del contesto regolamentare risulta meno incisiva o non è stato fornito riscontro della fase programmatoria mentre è stato dato rilievo alla fase della

rendicontazione realizzata peraltro solo con periodicità annuale. Si ritiene opportuno segnalare all'Ente che la misurazione degli obiettivi è fondamentale a consuntivo al fine di indirizzare la successiva azione amministrativa ma è indispensabile nel corso della gestione, per disporre le azioni correttive eventualmente necessarie, in caso di scostamenti fra obiettivi programmati e risultati. La disciplina interna peraltro è in linea con questa impostazione prevedendo report trimestrali che consentirebbero verifiche gestionali in corso d'opera e in fase di rendicontazione.

Ai sensi dell'art. 197 del T.U.E.L., il controllo di gestione si articola in tre fasi. Oltre alla predisposizione del piano esecutivo di gestione, è necessaria la rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi e la rilevazione dei risultati raggiunti nonché la valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa. Attraverso il controllo di gestione l'Ente verifica lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, mediante l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.

Pur rilevandosi che l'Ente si è dotato di un sistema di contabilità economica ed ha adottato un piano dei conti integrato che, sulla base di criteri di contabilizzazione comuni, consente di rilevare le entrate e le spese, sia in termini di contabilità finanziaria che economico patrimoniale, va segnalato che il procedimento di controllo di gestione deve essere implementato ed adeguato alla luce delle osservazioni sopra elencate.

### ***2.3 Controllo strategico***

Il regolamento approvato con delibera del Commissario Prefettizio n. 13 dell'8 marzo 2013 non ha disciplinato tale tipologia di controllo rinviando a successive determinazioni regolamentari, in relazione al differimento all'esercizio 2015 dei termini di applicazione della citata fattispecie di controllo, operato dal legislatore all'art. 147 ter del D. lgs. 267/2000, per gli enti di dimensioni tra i 15.000 e i 50.000 abitanti, classe demografica di appartenenza del Comune di Sulmona.

Con il nuovo regolamento sui controlli interni, approvato solo alla fine dell'anno 2017, il controllo strategico è stato disciplinato.

Nel corso dell'esercizio 2016 pertanto tale tipologia di controllo non è stata effettuata come del resto già verificatosi nell'esercizio precedente.

Occorre segnalare quanto evidenziato dalle linee guida elaborate dalla Sezione delle Autonomie in merito al controllo strategico che deve consentire il raffronto tra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti, mediante la verifica dello stato di attuazione dei programmi. Tale finalità è realizzata attraverso il riesame della programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti implicando una discussione sull'eventuale scostamento

dell'attività amministrativa dagli obiettivi e come conseguenza la verifica della conformità dei risultati alle scelte dei dirigenti ed all'adeguatezza delle risorse umane, finanziarie e materiali impiegate.

Le linee guida evidenziano come in passato vi sia stata una scarsa adesione degli Enti a questo tipo di verifica essendo il controllo strategico impostato in modo da misurare il risultato inteso come impatto dell'azione politica sulla collettività e richiamano all'attenzione l'importanza della valutazione delle scelte compiute nell'attuazione degli indirizzi, ricordando che l'elemento che contraddistingue questo controllo è la revisione della programmazione, con la concomitante assunzione di una rinnovata strategia, meglio orientata alla realizzazione dei risultati non ottenuti.

Per il Comune di Sulmona si registra un mancato svolgimento del controllo in questione che peraltro si sarebbe potuto attivare facendo ricorso alla gestione dello stesso mediante associazione di funzioni con altri enti, ai sensi dell'art. 147-ter del TUEL.

#### ***2.4 Controllo sugli equilibri finanziari***

Il regolamento interno dedica l'art. 9 al controllo sugli equilibri finanziari che è svolto dal Dirigente responsabile del Servizio finanziario

Dall'esame del questionario risulta che il Responsabile del Servizio finanziario ha adottato atti di indirizzo e/o di coordinamento per lo svolgimento di tale tipologia di controllo. Il Dirigente responsabile del servizio finanziario ha elaborato un report sul tema con indicazione delle misure gestionali da porre in essere ed ha attivamente coinvolto nel controllo in esame gli Organi di governo, il Segretario Generale ed i responsabili dei servizi.

Il coinvolgimento del Consiglio Comunale per il controllo della salvaguardia degli equilibri di bilancio, si è reso necessario in una sola occasione pur non rendendosi necessaria l'adozione di misure di riequilibrio di bilancio.

L'Ente ha proceduto alla verifica, nel corso dell'esercizio, della compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa, essendosi data anche applicazione alle previsioni di cui all'articolo 183, comma 8, del TUEL in merito alla verifica della compatibilità dei provvedimenti di spesa adottati dai responsabili della stessa.

#### ***2.5 Controllo sugli organismi partecipati***

Per quanto concerne gli organismi partecipati per l'esercizio 2015 l'ente ha trasmesso, in sede di approfondimento istruttorio, la delibera n.58 del 30 settembre 2015 con cui ha approvato il regolamento delle attività di indirizzo e controllo sulle società controllate e partecipate. Dal questionario non risultano monitoraggi periodici sull'andamento delle società controllate e partecipate per verificare lo stato di attuazione di indirizzi ed obiettivi né si rilevano il numero degli indicatori elaborati né il tasso medio di realizzazione degli obiettivi affidati a ciascun organismo partecipato.

In sede di approfondimento istruttorio l'Ente ha trasmesso il contratto di servizio con COGESA S.p.A. nonché uno schema di convenzione con la stessa società. Non è dato di sapere

se è l'unico organismo partecipato dell'Ente o come è presumibile rilevare anche da precedenti verifiche che vi siano altre Società partecipate del Comune di Sulmona.

L'art. 147-quater, al comma 1, richiede che l'ente locale definisca, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate partecipate dallo stesso ente locale e che tali controlli vengano esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

Il comma 2 prevede, a tal fine, che l'amministrazione stabilisca preventivamente gli obiettivi gestionali cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi e organizzi un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società. Sulla base di tali informazioni l'ente locale è tenuto ad effettuare il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuando le opportune azioni correttive.

Il regolamento dell'ente disciplina una dettagliata attività di monitoraggio e di verifica sull'operato delle società partecipate e di cui non è stata fornita alcuna risultanza.

La Sezione evidenzia, quindi, la necessità che l'Ente rafforzi il controllo in esame, adoperandosi nello svolgimento periodico di monitoraggi sull'andamento delle società e sui rapporti finanziari con le stesse, sulla situazione contabile, gestionale e organizzativa di ciascuna società, sugli obiettivi assegnati ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 147-quater del TUEL e sugli effetti prodotti dai risultati di gestione sul bilancio finanziario dell'Ente.

Si evidenzia, infine, la mancata redazione del bilancio consolidato che dall'anno 2015 è un obbligo di legge e deve essere redatto secondo le modalità previste dal decreto l.vo 23 giugno 2011, n.118. e successive modificazioni (4° comma art. 147 TUEL).

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

Dal referto del Sindaco di Sulmona risulta che non è stato istituito un sistema di controllo dei servizi erogati.

### ***P.Q.M.***

la Corte dei conti in Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo:

- accerta, sulla base del referto annuale 2016 del Sindaco di Sulmona, le criticità precedentemente esposte in merito al controllo di regolarità amministrativa e contabile, segnalando in particolare la necessità di perfezionare le modalità di campionamento e selezione degli atti da sottoporre ad esame ed al controllo di gestione;
- accerta, sulla base dello stesso referto annuale del Sindaco di Sulmona, l'assenza del controllo interno strategico e sulla qualità dei servizi e l'inadeguatezza del controllo sugli organismi partecipati;
- richiede che l'Ente comunichi a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate entro 60 giorni;
- richiama l'attenzione sull'obbligo di pubblicazione sul sito Internet dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013 della presente deliberazione.

**DISPONE**

che, a cura della segreteria, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Sulmona.  
che la presente deliberazione sia trasmessa alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Abruzzo ai fini dell'eventuale applicazione di quanto previsto dall'art.148, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267.

Così deliberato a L'Aquila, nella Camera di consiglio del 24 gennaio 2018.

*L'Estensore*

*F.to Antonio DANDOLO*

*Il Presidente*

*F.to Antonio FRITTELLA*

*Depositata in Segreteria il 24 gennaio 2018*

*Il Funzionario preposto al Servizio di supporto  
F.to Lorella GIAMMARIA*