



CORTE DEI CONTI

Sezione Controllo per la Calabria  
CATANZARO

All'Organo di revisione del Comune di  
CROTONE

Oggetto : NOTIFICA DELIBERA N° 217/2020

Si trasmette la delibera di cui all'oggetto adottata da questa Sezione di controllo.

Il Direttore della Segreteria  
Dr.ssa Elena Russo



CORTE DEI CONTI



## CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria  
**composta dai Magistrati**

Dr.ssa Ida CONTINO	Presidente f.f.
Dr. Francesco Antonio MUSOLINO	Consigliere
Dr.ssa Stefania Anna DORIGO	Referendario
Dr. Bruno LOMAZZI	Referendario, relatore
Dr. Tommaso MARTINO	Referendario

ha emesso la seguente

### Deliberazione n. 217/2020

VISTO l'articolo 100, comma 2, 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;

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'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 22/SEZAUT/2019/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, depositata in data 29 luglio 2019, che ha approvato le "linee guida per le relazioni annuali 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 nell'esercizio 2018 (ai sensi dell'art. 148 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267- TUEL)", con la quale è stato fissato, al 30 ottobre 2019, il termine per la trasmissione della relazione riguardante i controlli svolti nell'anno 2018 alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per la Calabria, definita da ultimo con determina presidenziale del 3 dicembre 2019, n. 2/2019;

ESAMINATO il referto del Sindaco del **Comune di Crotona (KR)** elaborato sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione delle autonomie;

VISTA la nota istruttoria, prot. n. 3248 del 10 aprile 2020, trasmessa al Sindaco con la quale sono stati richiesti chiarimenti in merito al referto in argomento, cui non è stato dato riscontro nei termini;

VISTA la nota di sollecito del 20 ottobre trasmessa via PEC al Comune di Crotona;

VISTA la nota di riscontro del Comune acquisita al protocollo di questa Sezione n. 6660 del 20/11/2020;

VISTA l'ordinanza n. 20/2020 con la quale il Presidente f.f. della Sezione ha convocato l'odierna Camera di Consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio del 15 dicembre 2020, il Relatore, Referendario Bruno LOMAZZI.



## FATTO

Con la deliberazione 22/SEZAUT/2019/INPR, la Sezione delle Autonomie ha fissato per gli enti onerati dalla legge, al 30 ottobre 2019, il termine per la trasmissione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie, del referto riguardante i controlli interni svolti nell'anno 2018.

Il Sindaco del Comune di Crotona (KR) ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "Con.Te.", il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2018 (prot. n. 6529 del 30/10/2019).

A seguito dell'analisi della relazione-questionario, rendendosi necessaria l'acquisizione di ulteriori elementi a supporto dell'attività istruttoria, il Magistrato istruttore, con nota prot. n. 3248 del 10 aprile 2020, richiedeva al Sindaco del comune di Crotona chiarimenti e specifiche integrazioni a completamento di quanto rappresentato nel referto.

In assenza di riscontro alcuno alla suddetta nota istruttoria, in data 20 ottobre, il Magistrato sollecitava ulteriormente l'invio delle informazioni richieste.

Successivamente, con nota acquisita al protocollo di questa Sezione n. 6660 del 20/11/2020, il comune di Crotona ha fornito riscontro alla nota di sollecito, limitandosi, tuttavia, ad inviare un nuovo referto ed omettendo, quindi, di fornire puntuali risposte ai quesiti contenuti nella precitata nota istruttoria.

## DIRITTO

### **1. L'art. 148, primo comma del D.lgs. n. 267/2000 e s.m.i. dispone:**

*al primo comma, "Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno".*





al quarto comma, *“In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, 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, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione...”*

## **2. La verifica sul funzionamento del sistema dei controlli interni degli enti locali. Quadro normativo di riferimento.**

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 a partire dal 2015, coinvolgendo, dal medesimo esercizio, tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, compresi quelli esclusi nella fase di prima applicazione nell'attività di monitoraggio e verifica dei controlli interni in una logica integrata ed organica che include il controllo strategico, quello di gestione e di qualità quello sulle società partecipate.

I referti degli enti locali, redatti in base alle summenzionate linee guida, sono 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. Deve essere, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi del citato art. 148 Tuel, ed in particolare del comma 4, compiute le proprie verifiche, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare, a carico degli amministratori locali, *“fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico”*, apposita sanzione pecuniaria.



Le citate disposizioni rafforzano la portata dei controlli, ma non ne stravolgono la natura fondamentale collaborativa, in quanto intesi come sistema finalizzato, principalmente, a verificare e tutelare il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'Ente, in presenza di servizi ed attività da rendere alla cittadinanza con adeguati livelli qualitativi, attraverso il riscontro dello stato, dell'efficienza e dell'efficacia del sistema dei controlli interni attraverso modelli, anche eterogenei, calati nelle concrete realtà organizzative degli enti.

È posto sotto osservazione il sistema di controlli nella sua organicità, completezza, adeguatezza e periodico affinamento, promuovendo una proficua sinergia fra le diverse metodologie.

Al riguardo, la Sezione delle autonomie, con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR, ha chiarito le finalità del controllo in esame, che sono 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.

Si tratta, quindi, di un complesso di attività di verifica pragmatica ben lontana dal mero adempimento formale, che coinvolge tutti gli attori del processo in una logica di sistema sinergico, finalizzato alla costante ottimizzazione della gestione delle risorse pubbliche.

Lo schema di relazione per l'esercizio 2018 conserva le principali caratteristiche di forma e contenuto delle Linee guida approvate per l'anno precedente, le quali, privilegiando una logica di sistema, hanno inteso dare al questionario un'impostazione nuova, più idonea a cogliere la forte integrazione esistente fra le

varie tipologie dei controlli interni ed a far emergere, attraverso il raffronto tra i diversi ambiti operativi del controllo, il profilo caratteristico del sistema attuato dal singolo Ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere efficacemente sui processi in atto sviluppando nuove sinergie.

### **3. L'imprescindibilità del funzionamento del sistema dei controlli interni.**

La regolamentazione, l'implementazione e il corretto funzionamento dei controlli interni sono un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.

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

Tali strumenti costituiscono un prezioso supporto per i vertici istituzionali grazie ai quali gli stessi possono acquisire piena conoscenza degli andamenti finanziari e gestionali dell'ente. Tale consapevolezza è indispensabile sia ai fini dell'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche e sia ai fini dell'adozione di tempestive misure correttive in caso di scostamenti dell'agire amministrativo dai canoni di efficienza, efficacia ed economicità a tutela della comunità amministrata.

Quanto rappresentato assume poi primaria rilevanza nell'ipotesi in cui l'ente si trovi a fronteggiare contingenze avverse a fronte di stati di tensione di liquidità finanziaria ed ove, quindi, il fattore tempo diviene esso stesso risorsa suscettibile di valutazione economica in termini di minori costi.

Inoltre, il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione





delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare affidamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente.

#### 4. Analisi del referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Crotona (KR).

La prima sezione del referto, come indicato dalla Sezione delle Autonomie, 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.

Il Sindaco del Comune di Crotona (KR) ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "Con.Te.", il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2018 (prot. n. 6529 del 30/10/2019). L'analisi della relazione-questionario ha sollecitato l'acquisizione di ulteriori elementi ai fini del completamento dell'attività istruttoria, richiesti dal Magistrato istruttore al Sindaco del Comune con nota prot. n. 3248 del 10 aprile 2020.

Non avendo l'Ente fornito alcun riscontro alla suddetta nota istruttoria nei termini ivi previsti, in data 20 ottobre, il Magistrato istruttore sollecitava ulteriormente l'invio delle informazioni richieste. Successivamente, con nota acquisita al protocollo di questa Sezione n. 6660 del 20/11/2020, il Sindaco del Comune di Crotona, fornendo riscontro al sollecito, specificava testualmente *"che in merito all'istruttoria prot. n. 3248 del 10/04/2020, con la quale venivano richieste da codesta rispettabile Corte ulteriori informazioni e delucidazioni ad integrazione del richiamato referto del Sindaco, questa amministrazione, ha provveduto a nuovo invio dello stesso questionario aggiornato, completo delle informazioni richieste, ritrasmettendolo sulla piattaforma Con.Te, ma il sistema operativo riscontrava il messaggio "referto già esistente"*.

Con tale nota l'Ente ha inviato un nuovo questionario aggiornato rispetto al precedente con le informazioni richieste, a suo dire, limitandosi, in realtà, a compilare esclusivamente le caselle che erano rimaste vuote nella prima stesura dello



stesso e perseverando nel non fornire risposta alcuna ai numerosi quesiti posti in sede istruttoria.

Dall'esame di tale referto inviato dall'Ente per l'esercizio 2018 è risultato quanto di seguito esposto.

Il Comune di Crotone, con riferimento alle singole tipologie di controllo, riferisce che il sistema dei controlli interni per la regolarità amministrativa e contabile, gli equilibri finanziari e gli organismi partecipati è esercitato in conformità a quanto previsto dai regolamenti, mentre risultano del tutto assenti il controllo di gestione, il controllo strategico ed il controllo sulla qualità dei servizi. I *report* ufficializzati nell'esercizio oggetto d'esame risultano essere i seguenti:

- n. 4 (previsti) per il controllo successivo di regolarità amministrativo contabile, di cui effettivamente prodotti tre;
- n. 0 per il controllo di gestione;
- n. 0 per il controllo strategico;
- n. 2 (previsti) per il controllo sugli equilibri di bilancio, di cui effettivamente prodotti uno;
- n. 0 per il controllo sugli organismi partecipati;
- n. 0 per il controllo sulla qualità dei servizi.

Sono state registrate criticità nell'organizzazione e attuazione dei controlli e il grado di criticità è risultato "basso" per il controllo di regolarità amministrativo e contabile, "alto" per il controllo di gestione, strategico e sulla qualità dei servizi, e infine "medio" per il controllo sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati.

In fase istruttoria il Magistrato ha chiesto, preliminarmente, di rappresentare brevemente le criticità riscontrate nell'ambito del controllo di gestione, del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi, così come dichiarato in risposta alla domanda 1.4 del referto, nonché le consequenziali misure correttive assunte o che si intendessero assumere in merito.

Come già riferito, l'Ente non ha fornito alcun riscontro in sede istruttoria ai predetti quesiti.

Pertanto, la presente deliberazione si fonda esclusivamente sulla base delle risultanze rinvenienti dall'esame del referto, da cui è emersa la totale assenza del controllo di gestione, del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi,

oltre alla mancata produzione di report per quanto riguarda il controllo sugli organismi partecipati.

In merito al controllo di regolarità amministrativa e contabile e al controllo sugli equilibri finanziari, il referto evidenzia un sistema dei controlli interni piuttosto lacunoso, sicuramente da implementare, anche ai fini di una migliore salvaguardia degli equilibri di bilancio e di una maggiore avvedutezza nella fase di programmazione, fermo restando che su di essi si riverberano gli effetti negativi discendenti dall'assenza delle anzidette forme di controllo, secondo l'imprescindibile visione "integrata" del complesso dei controlli interni di cui agli artt. 147 e ss. TUEL. A giudizio del Collegio, quanto sopra rilevato è indice evidente della scarsa attenzione che l'Ente riserva alla corretta implementazione del sistema dei controlli interni ed al suo conseguente funzionamento.

Si espongono di seguito gli ulteriori esiti dell'attività istruttoria e le relative considerazioni della Sezione in merito alle singole tipologie di controllo interno, oggetto di analisi sulla base delle sole risultanze del referto del Sindaco.

#### **5. Controllo di regolarità amministrativa contabile**

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è volto a garantire la legittimità contabile e amministrativa, al fine di assicurare la trasparenza, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa e si svolge in via preventiva o successiva rispetto al momento in cui l'atto di spesa spiega i suoi effetti.

La sezione del referto dedicata al 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.

Dallo schema per il referto annuale del Sindaco su questo punto è emerso, in particolare, quanto segue:

- gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente **non** hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo (punto 2.4);

- per quanto riguarda il controllo di regolarità successivo (punto 2.5), sono stati esaminati 82 atti e non sono state rilevate irregolarità;
- **non** sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi (punto 2.7);
- **non** sono state verificate le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, secondo le modalità di cui all'art. 41 del d.l. n. 66/2014, conv. dalla l. n. 89/2014? (punto 2.8).

In fase istruttoria, il Magistrato ha chiesto di motivare la mancata incidenza degli esiti del controllo di gestione sul controllo successivo di regolarità nonché di riferire sinteticamente in merito alla scelta della tecnica di determinazione del campione da sottoporre a controllo successivo, alle motivazioni poste a fondamento di tale scelta, alla significatività statistica e probabilistica del numero di documenti selezionati (82 su?) e alla tipologia di atti attenzionati. Ha altresì chiesto la trasmissione del prospetto ex art. 41, c. 1, DL n. 66/2014, allegato all'ultimo consuntivo approvato, attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

L'Ente non ha ottemperato a quanto richiesto, rendendo impossibile a questa Sezione formulare una valutazione sulle tecniche di campionamento e sugli altri elementi dedotti, fermo restando l'esiguo numero di atti sottoposto a controllo rispetto alla media degli atti assoggettati dagli altri comuni calabri sottoposti alla verifica sul funzionamento del sistema dei controlli interni ex art. 148 TUEL.





### Osservazioni conclusive

L'Ente ha omesso di inviare a questa Sezione regionale di controllo, le informazioni e le precisazioni richieste (e sollecitate), corredate dalla documentazione integrativa, ritenute necessarie al fine di un completo esame del referto, per una più chiara e completa rappresentazione dello stesso. Ciò non ha consentito a questa Sezione la completa e approfondita verifica sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Crotone ed in specie sul controllo di regolarità amministrativa e contabile, che appare comunque carente sulla base delle informazioni contenute nel referto.

### 6. Controllo di gestione

Il controllo di gestione rappresenta l'insieme di strumenti e procedure finalizzati a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti.

In merito al Controllo di gestione, le linee guida elaborate dalla Sezione per le Autonomie specificano che le domande poste sono 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.

Dal referto annuale del Sindaco è emerso, in particolare, che:

- i regolamenti o le delibere dell'Ente **non** prevedono espressamente che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si attengano alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni;
- **non** sono stati prodotti report periodici tempestivi e aggiornati per fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere;

- **non** sono stati elaborati ed applicati nell'anno gli indicatori di attività/processo, di "output", di efficacia, di efficienza, di economicità, di analisi finanziaria;
- il controllo di gestione **non** è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi;
- il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa per i servizi amministrativi, i servizi tecnici, i servizi alla persona è "Medio".

In fase istruttoria è stato richiesto:

- di motivare la mancata adozione di report per l'esercizio finanziario 2018;
- di riferire sul numero di report prodotti e ufficializzati in delibere di Giunta o di Consiglio nell'esercizio finanziario 2017 e sui contenuti dei report che non sono stati eventualmente ufficializzati;
- di relazionare sul contributo del sistema di contabilità economico - patrimoniale all'analisi degli scostamenti e all'analisi sul raggiungimento dei risultati sia in termini di costi e di ricavi, sia di adeguatezza delle risorse utilizzate per le azioni intraprese;
- di esplicitare, per le principali tipologie di servizio a domanda individuale, il tasso di copertura dei costi;
- di riferire, infine, se tale forma di controllo è esercitata dalle strutture proprie dell'ente locale, indicando, in caso affermativo, l'unità organizzativa responsabile.

L'ente non ha fornito alcun chiarimento in merito.

### **Osservazioni conclusive**

Il controllo di gestione mira a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare - anche mediante tempestivi interventi di correzione - il rapporto tra costi e risultati. Di conseguenza tutte le fasi di tale controllo richiedono la rilevazione analitica; innanzitutto, in sede di programmazione devono individuarsi le risorse necessarie per la realizzazione degli obiettivi con contestuale pianificazione finanziaria; ciò a sua volta esige la predisposizione di un *budget*, da intendersi come documento contabile in grado di prevedere i costi derivanti dalle esigenze e dagli interventi necessari a garantire la

funzionalità dei vari centri di responsabilità secondo gli obiettivi programmati nel periodo di riferimento e secondo l'esito del *follow-up* dell'attività di programmazione economico-finanziaria; in sede di misurazione e *reporting*, infine, i risultati raggiunti dovranno essere valutati per programma e per centri di responsabilità.



L'efficacia e l'utilità del controllo di gestione, infatti, deve misurarsi in relazione alla sua capacità di fornire elementi di valutazione in grado di supportare le scelte del decisore politico, con particolare riferimento all'allocazione delle risorse in bilancio e di contribuire al procedimento di valutazione della *performance* del personale.

Il Collegio rileva la totale assenza del controllo di gestione. Si osserva che la mancata ottemperanza alle disposizioni normative di riferimento compromette la possibilità di verificare se l'attività amministrativa risulti indirizzata in conformità ai precetti di efficacia, efficienza ed economicità, quali parametri indispensabili per il rispetto delle regole di buona amministrazione e di buon andamento dell'azione amministrativa.

#### 7. Controllo strategico

Il controllo strategico rappresenta lo strumento attraverso cui verificare lo stato di attuazione dei programmi politici e si esplica mediante l'elaborazione di rapporti periodici da sottoporre all'Organo esecutivo e al Consiglio ai fini della successiva predisposizione delle deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi. I documenti di riferimento, in materia di pianificazione strategica, sono rappresentati dalle Linee programmatiche (art. 46, c.3 TUEL), dalla Sezione Strategica (SeS) del Documento unico di programmazione (art. 170 TUEL), dal bilancio di previsione che abbraccia l'arco temporale di un triennio (art. 162 e ss TUEL), dal Piano della performance (art. 10, d.lgs. n. 150/2009), nonché dalla Relazione di inizio mandato (art. 4-bis, d.lgs. n. 149/2011).

Gli obiettivi indicati in sede di pianificazione sono dotati di un'efficacia precettiva: l'art. 170, c. 7 TUEL e i principi contabili, difatti, prevedono che il regolamento di contabilità disciplini i casi di inammissibilità ed improcedibilità delle deliberazioni di Consiglio e di Giunta che non siano coerenti con le previsioni ed i contenuti programmatici del DUP.



La quarta sezione del questionario dedicata al "controllo strategico", è tesa 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 in fase di programmazione.

Dal referto annuale del Sindaco è emersa la pressoché totale assenza di tale forma di controllo.

In fase istruttoria è stato richiesto:

- di motivare la mancata adozione di report per l'esercizio finanziario 2018;
- di indicare l'esercizio finanziario a decorrere dal quale il controllo strategico è stato attivato presso l'ente. Si giustifichi l'eventuale ritardo nel caso in cui il controllo sia stato disciplinato ed introdotto successivamente all'anno indicato dall'art. 147-ter, c. 1, TUEL, per il caso di specie;
- di motivare la mancata applicazione degli indicatori di contesto, "outcome", efficacia, efficienza, innovazione e sviluppo che dal questionario non risultano essere stati elaborati ed applicati nell'esercizio 2018;
- di riferire se l'unità organizzativa preposta al controllo strategico è posta sotto la direzione del direttore generale (o del segretario comunale negli enti in cui non sia prevista la figura del direttore);
- di esplicitare la periodicità dei rapporti elaborati dall'unità organizzativa responsabile nell'esercizio finanziario di riferimento;
- di conoscere se tali rapporti siano sottoposti all'attenzione dell'organo esecutivo e del consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

L'ente non ha fornito alcun chiarimento in merito.

### **Osservazioni conclusive**

La Sezione sottolinea l'importanza del controllo strategico, che deve consentire di valutare se gli obiettivi generali fissati dagli organi dell'Ente siano realmente realizzati in conformità a criteri di efficienza ed economicità, tenuto non di meno conto dell'impatto delle politiche pubbliche sul territorio e sulla popolazione

amministrata; ciò, ovviamente, incide anche sulla valutazione dei dirigenti e sull'assetto complessivo del ciclo della performance. Quest'ultimo, infatti, deve essere coerente con la programmazione finanziaria e di bilancio e deve svilupparsi nelle seguenti fasi: a) la programmazione; b) il monitoraggio e il controllo in corso di esercizio con possibili interventi correttivi; c) la misurazione e la valutazione della performance (organizzativa ed individuale) mediante l'utilizzo dei sistemi premianti secondo criteri che valorizzino il merito; d) la rendicontazione dei risultati.

Inoltre, in considerazione dell'interconnessione tra il controllo strategico e quello di gestione, è necessario realizzare quest'ultimo con l'ausilio della contabilità analitica e con la concreta misurazione dei risultati.

Il Collegio rileva la mancata attivazione del controllo strategico per come previsto dall'articolo 147 ter del Tuel. Il predetto inadempimento rende impossibile la verifica, rispetto agli obiettivi predefiniti, dei risultati raggiunti, nonché, rispetto a quanto programmato, la valutazione degli aspetti economico-finanziari, dei tempi di realizzazione e delle procedure operative impiegate.

#### **8. Controllo sugli equilibri finanziari**

Il controllo sugli equilibri finanziari è finalizzato a garantire il costante controllo degli equilibri della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa e a valutare gli effetti che si determinano direttamente e indirettamente per il bilancio finanziario dell'Ente anche in relazione all'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni.

Tale forma di controllo, come rappresentato nelle linee guida elaborate dalla Sezione Autonomie, 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.

Nel merito, l'Ente riferisce (Punto 5.1 e 5.2) che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o di coordinamento per l'ordinato svolgimento del controllo sugli equilibri finanziari e che il controllo su quest'ultimi è stato integrato con il controllo sugli organismi partecipati.

Per quanto riguarda lo svolgimento di tali controlli, il responsabile del servizio finanziario dichiara di aver coinvolto gli Organi di governo, il Segretario ed i Responsabili dei servizi e la frequenza del coinvolgimento è rispettivamente quantificata in "uno", inoltre non sono state richieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario per la gestione di competenza, dei residui e di cassa.

Per garantire gli equilibri di bilancio, l'Ente riferisce che non è stato necessario impiegare la quota libera del risultato di amministrazione, che è stato assicurato, in corso d'esercizio, la compatibilità tra il programma dei pagamenti e la disponibilità di cassa, mentre a fine anno non è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate ex art. 195 TUEL.

In fase istruttoria il Magistrato ha chiesto:

- di conoscere se il controllo sugli equilibri finanziari implichi anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.
- di motivare la mancata ricostituzione della consistenza delle entrate vincolate utilizzate ex art. 195 TUEL.
- di riferire se l'ente provvede alla verifica degli equilibri contestualmente alla disposizione di ogni singola variazione di bilancio.

E' stato chiesto ancora di riferire:

- in merito alle segnalazioni effettuate ai sensi dell'art.153, comma 6, del TUEL, nel corso dell'esercizio considerato, per il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio.
- sulle modalità di monitoraggio della gestione dei flussi di cassa e dei debiti/crediti ai fini della verifica del permanere degli equilibri finanziari in corso d'anno e del saldo di finanza pubblica.
- se l'ente provvede alla verifica degli equilibri contestualmente alla disposizione di ogni singola variazione di bilancio.

L'Amministrazione non ha fornito i chiarimenti richiesti.



### Osservazioni conclusive

Il collegio, nel rilevare il mancato invio dei chiarimenti richiesti, invita, ad ogni modo, l'Ente ad un maggior rigore procedurale in materia di monitoraggio degli equilibri, compatibilmente alle prescrizioni previste dalla normativa di riferimento e alla propria autonomia normativa, amministrativa ed organizzativa, al fine di garantire coordinamento, univocità di indirizzo e trasparenza dell'azione.



### 9. Controllo sugli organismi partecipati

Il controllo sulle società partecipate non quotate è finalizzato a rilevare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati alle società partecipate non quotate e ad adottare le opportune azioni correttive anche con riferimento ai possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente.

In merito al Controllo sugli organismi partecipati, la sesta sezione del referto 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.

Sinteticamente, nonostante l'affermazione del Comune circa la sussistenza di una propria struttura dedicata al controllo sulle partecipate (p.6.1), si rileva come **non** sono stati definiti per l'anno gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'ente (p. 6.2 ); **non** sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'ente (p.6.3); **non** è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 TUSP (p.6.8 ), gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi **non** hanno pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del d.l. n. 33/2013 (p.6.15).

Infine, nessuno degli indicatori (di efficacia, di efficienza, di economicità, di redditività, di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati, di soddisfazione degli utenti) è stato elaborato ed applicato nell'anno (p.6.16).

In fase istruttoria è stato richiesto di:

- indicare l'esercizio finanziario a decorrere dal quale il controllo sugli organismi partecipati è stato attivato presso l'ente, giustificando l'eventuale

ritardo nel caso in cui il controllo sia stato disciplinato ed introdotto successivamente all'anno indicato dall'art. 147-quater, c. 5, TUEL, per il caso di specie;

- motivare la mancata adozione di report per l'esercizio finanziario 2018;
- riferire se tale forma di controllo è esercitata dalle strutture proprie dell'ente locale, indicando, in caso affermativo, l'unità organizzativa responsabile;
- motivare la mancata definizione, per l'anno di riferimento, di indirizzi strategici ed operativi per gli organismi strumentali dell'ente, nonché la mancata approvazione dei budget per le società in house e per le società controllate;
- riferire in merito al mancato monitoraggio sul grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art 24 TUSP;
- comunicare le eventuali iniziative assunte in riferimento alla mancata pubblicazione della Carta dei servizi prevista dall'art. 32, d.lgs. n. 33/2013 da parte degli organismi partecipati gestori di pubblici servizi non ottemperanti;
- riferire in merito all'assenza di indicatori, come risulta dalle risposte negative alle domande n. 6.16 del referto;
- comunicare se l'ente rediga il bilancio consolidato ex art. 147quater, c. 4, TUEL;
- relazionare sulle attività svolte delle società partecipate i cui statuti prevedono specifici obblighi informativi consistenti nella trasmissione all'ente locale di relazioni, con cadenza almeno semestrale, inerenti lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, più in generale, la tempestiva comunicazione di fatti che possano avere ripercussioni anche future sul bilancio dell'ente.

L'ente non ha fornito in merito alcun chiarimento.

### **Osservazioni conclusive**

Il Collegio, rimandando idonei approfondimenti alla verifica sul sistema delle partecipazioni pubbliche ex d.lgs. n. 175/2016 e ss.mm. e ii., si limita a rilevare la mancata produzione di report per l'anno 2018 e a evidenziare che l'assetto della

*governance* delle società partecipate deve essere in linea con le disposizioni dell'art. 147-quater del TUEL e deve conformarsi ai basilari principi di sana gestione finanziaria. Tali principi, infatti, presuppongono la conoscenza dello stato degli organismi partecipati, le valutazioni di convenienza economica e gestionale degli stessi (anche in termini di costi-benefici), l'adeguatezza degli standard quantitativi e qualitativi prefissati, l'elaborazione e l'attento monitoraggio dei contratti di servizio, la programmazione di coerenti piani industriali e di valide prospettive di sostenibilità economico-finanziaria e gestionale oltre che un flusso informativo costante. I controlli, pertanto, costituiscono un essenziale ausilio per la razionalizzazione degli organismi partecipati.



#### 10. Controllo sulla qualità dei servizi

La settima sezione (Controllo sulla qualità dei servizi) del referto è diretta, infine, ad evidenziare se i controlli di qualità verifichino l'effettività 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 *stakeholders*.

Dal referto emerge che l'Ente non ha effettuato alcun controllo sulla qualità dei servizi erogati direttamente o per il tramite degli organismi partecipati, oltre a non essere stato elaborato e applicato nell'anno in questione alcun indicatore. Infine, non sono stati effettuati confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e non sono state previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità.

In istruttoria è stato chiesto:

- di indicare l'esercizio finanziario a decorrere dal quale il controllo sulla qualità dei servizi è stato attivato presso l'ente e di giustificare l'eventuale ritardo nel caso in cui il controllo sia stato disciplinato ed introdotto successivamente all'anno indicato dall'art. 147, c. 3, TUEL, per il caso di specie;



- di motivare la mancata adozione di report ed effettuazione di indagini sulla soddisfazione degli utenti per l'esercizio finanziario 2018.

L'Ente non ha fornito i chiarimenti richiesti.

### **Osservazioni conclusive**

Il Collegio rileva la totale assenza del controllo sulla qualità dei servizi e ne raccomanda in via prioritaria la tempestiva previsione ed attuazione, ravvisando l'imprescindibilità di un sistema organico di verifica degli standard di qualità dei servizi atto a misurare la soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell'Ente.

Ciò in quanto, la verifica sulla qualità dei servizi costituisce un indispensabile completamento del sistema dei controlli, investendo profili che si riferiscono all'efficienza, all'economicità e alla soddisfazione degli utenti nel quadro di una responsabilità "sociale" dell'ente pubblico.

### **11. Conclusioni**

A causa del mancato effettivo riscontro alla nota istruttoria prot. n. 3248 del 10 aprile 2020, la presente deliberazione si fonda esclusivamente sulle risultanze rinvenienti dall'esame del referto.

Come diffusamente rappresentato in parte motiva, dall'analisi del referto è emersa la totale assenza del controllo di gestione, del controllo strategico, del controllo sulla qualità dei servizi e la mancata produzione di report per quanto riguarda il controllo sugli organismi partecipati, oltre all'inadeguatezza del controllo di regolarità amministrativa e contabile ed alla parziale adeguatezza del controllo sugli equilibri finanziari, per quanto è stato possibile accertare a causa del mancato riscontro offerto da parte dell'Ente ai quesiti posti in sede istruttoria.

Il Collegio, definitivamente, rileva che il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno nel complesso delle sue forme, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative dell'Ente.

Pertanto, ai sensi e per gli effetti di cui al comma 4 dell'art. 148 TUEL, nonché degli artt. 52, comma 4, e 133, comma 1, C.g.c., corre l'obbligo per la Sezione di trasmettere

la presente delibera anche alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Calabria.

**P.Q.M.**

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria

**ACCERTA**

la totale assenza del controllo di gestione, del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi, l'inadeguatezza del controllo sugli organismi partecipati e del controllo di regolarità amministrativa e contabile e la parziale adeguatezza del controllo sugli equilibri finanziari del Comune di Crotona (KR) per l'esercizio finanziario 2018.

**ORDINA**

che la presente deliberazione sia:

trasmessa via PEC a cura della Segreteria:

Al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed all'Organo di Revisione del Comune di **Comune di Crotona (KR)**;

- Alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Calabria;
- pubblicata, dall'Ente, secondo quanto previsto dall'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013, comunicando, a questa Sezione, tale adempimento nei 30 giorni successivi alla pubblicazione.

Così deciso nella Camera di consiglio del 15 dicembre 2020.

Il magistrato relatore

Bruno Lomazzi

BRUNO LOMAZZI  
CORTE DEI  
CONTI/80218670588  
14.12.2020 11:46:15 UTC

Depositata in segreteria il  
Il Direttore della segreteria  
Dott.ssa Elena RUSSO



15 DIC 2020

Il Presidente f.f.

Ida Contino

IDA CONTINO  
CORTE DEI CONTI  
15.12.2020  
13:34:01 CET

**CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO  
PER LA CALABRIA**

PER COPIA CONFORME

Si attesta che la presente copia composta  
di n. 21 fogli è conforme all'originale  
depositato in segreteria di **Direttore della Segreteria**

**Il Direttore di Segreteria**

Catanzaro, 15 DIC 2020

