



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere, <i>relatore</i>
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario

ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

sulla verifica del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Lecce (LE) relativamente all'esercizio 2018.

udito il relatore dott. Carlo Picuno nella camera di consiglio del 21.10.2021, convocata con ordinanza n. 61/2021, svolta in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020.

Premesso e considerato in

#### **FATTO E DIRITTO**

L'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (TUEL), come novellato dall'art. 3, co. 1, sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 - convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre

2012 n. 213 - e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, nell'ambito delle misure volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, prevede al primo comma che *“ 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, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.”*

Con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/2019/SEZAUT/INPR, allo scopo di fornire univoche indicazioni alle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti nell'espletamento della funzione di referto in parola, sono state approvate le linee di orientamento per i suddetti referti annuali relativamente all'esercizio 2018.

Lo schema di relazione approvato è stato strutturato in un questionario a risposta sintetica organizzato in otto sezioni, dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuna tipologia di controllo. La prima sezione in particolare, relativa al sistema dei controlli interni, mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo; le successive sezioni sono volte a identificare e verificare gli orientamenti adottati, le eventuali problematiche nonché il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari in ordine alle diverse tipologie di controllo:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile
- controllo di gestione
- controllo strategico
- controllo sugli equilibri finanziari
- controllo sugli organismi partecipati
- controllo sulla qualità dei servizi.

La sezione nr. 8 del referto-questionario prevede infine la possibilità per l'ente di meglio chiarire le informazioni rese nonché di inserire informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti.

Il questionario si pone i seguenti obiettivi:

- attuare la ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo;
- intercettare eventuali problematiche inerenti agli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale e osservare l'adozione delle misure conseguenziali (controllo di regolarità amministrativa e contabile);
- delineare il contesto organizzativo con approfondimento 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 di raggiungimento degli obiettivi (controllo di gestione);
- determinare il grado di attuazione delle verifiche sulla realizzazione dei programmi e delle metodologie adottate per orientare le decisioni dei vertici politici (controllo strategico);
- verificare il rispetto della normativa in ordine al corretto svolgimento dei controlli finanziari (controllo sugli equilibri finanziari);
- rilevare il funzionamento del sistema dei controlli sugli organismi partecipati, approfondendo gli orientamenti adottati;
- accertare l'appropriatezza degli indicatori adottati e il livello degli standard di qualità programmati in relazione alle prestazioni erogate dall'ente (controllo sulla qualità dei servizi).

La redazione del referto-questionario dei controlli interni, nelle modalità e secondo i criteri definiti dalla normativa, sottintendono l'obiettivo del legislatore di far sì che questo costituisca un importante strumento ricognitivo di supporto per le scelte programmatiche dell'ente locale, rendendo inoltre possibile l'attuazione di misure correttive qualora necessarie.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti con la del. n. 14/SEZAUT/2018/INPR ha avuto modo di evidenziare che *“La puntuale compilazione dello schema di relazione consente una conoscenza più approfondita degli eterogenei modelli attuativi e dei livelli di funzionamento dei*

*sistemi di controllo interni nel contesto organizzativo e gestionale dei singoli enti. (...) Da quando i controlli interni sono stati concretamente attivati dagli enti ed hanno iniziato ad inserirsi nei processi decisionali e gestionali delle strutture amministrative, si è prodotto un progressivo miglioramento dei processi di analisi interna che ha rapidamente implementato una più stretta collaborazione e proficua sinergia fra le diverse metodologie di controllo. (...) Il diverso approccio alla valutazione del sistema integrato dei controlli interni intende scongiurare il rischio di una valutazione delle singole tipologie di controllo come funzioni a sé, avulse dal contesto di riferimento, per tradursi in indicazioni di sistema, che consentano una considerazione globale ed un rapporto sinergico tra i diversi tipi di controllo.”*

In termini più generali la citata del. n. 22/2019/SEZAUT/INPR ha inoltre precisato che *“Il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un’esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell’integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.*

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

*Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l’andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l’efficacia e l’efficienza delle attività operative (controllo di gestione), l’attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità).*

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

*sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente.” Ed inoltre “La puntuale compilazione dello schema di relazione consente, inoltre, una conoscenza analitica degli eterogenei modelli attuativi espressi dalle realtà territoriali, non sempre funzionali al miglioramento del contesto organizzativo e gestionale del singolo Ente, ma, quantomeno, caratterizzati dalla presenza diffusa (anche se non priva di criticità) dei controlli di regolarità, di gestione e sugli equilibri finanziari.*

*La circolarità di queste informazioni, oltre ad assicurare il raccordo tra controlli interni e controlli esterni della Corte dei conti, risponde all'esigenza di promuovere negli Enti il confronto con l'esperienza di altre Amministrazioni attraverso il raffronto fra contesti operativi omogenei e fra modalità organizzative e di funzionamento differenti per tipologie di contabilità, strumenti informatici, natura degli indicatori, allocazione degli uffici, composizione del personale, servizi monitorati, report ed esiti conseguiti.*

*Il progressivo miglioramento dei processi di analisi interna ha implementato, altresì, una sinergica collaborazione fra le diverse metodologie di controllo che, in taluni contesti, è riuscita a tradursi in indicazioni di sistema, con relativo affinamento dei metodi e dei contenuti delle tipologie di controllo coinvolte nel processo integrativo”.*

Nello specifico si può affermare che le finalità precipue del controllo introdotto dall' art. 148 del TUEL sono già state declinate, inoltre, dalla Sezione delle autonomie nelle linee guida approvate nel 2014 con delibera n. 28/SEZAUT/2014/INPR e sono riassumibili nei seguenti punti:

- 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;
- monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati”.

Deve, infine, rammentarsi che, ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi del citato art. 148, ed in particolare del comma 4, nel caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare a carico degli amministratori responsabili apposita sanzione pecuniaria.

Premesso quanto sopra, questa Sezione regionale di controllo si pronuncia, con la presente deliberazione, sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Lecce (LE)**, relativamente all'esercizio 2018.

L'analisi del referto annuale del Sindaco del Comune di Lecce ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria.

La risposta ai chiarimenti richiesti dal Magistrato è pervenuta in data 16.06.2021 (prot. n. 3981).

Dall'esame complessivo del referto annuale, degli elementi di risposta forniti in sede istruttoria, del regolamento del Comune sui controlli interni e di altri atti regolamentari interni, è emerso che l'Ente (con popolazione pari a 95.269 abitanti) ha previsto ed attuato, per l'esercizio 2018, un sistema di controlli interni che necessita di variazioni ed integrazioni che realizzino un maggior efficientamento del sistema dei controlli interni nel suo insieme.

Il collegio ritiene necessario formulare le seguenti osservazioni:

## 1. **Controlli interni**

- a) In relazione al sistema dei controlli interni, il comune di Lecce ha dichiarato in referto-questionario che il controllo sugli organismi partecipati viene attuato in conformità agli atti regolamentari interni, precisando che *“il controllo di che trattasi è stato svolto con il rispetto delle modalità operative previste nel Regolamento per la società in house, non per la società a partecipazione maggioritaria, rispetto alla quale, comunque, sono stati adottati tutti gli atti obbligatori previsti dal D.Lgs. n. 175/2016”*.

Questa Sezione di controllo, in sede istruttoria, ha richiesto la trasmissione *del regolamento per le società in house* nonché, in aggiunta, *il regolamento sulle società partecipate*, non presenti sul sito istituzionale.

In relazione a tale aspetto l'ente ha dato riscontro affermando che il regolamento sui controlli interni vigente nel 2018, approvato con delibera del consiglio comunale nr. 1 del 11/01/2013, modificato con delibera C.C. nr. 5 del 14/03/2014, nel Titolo II al Capo IV, disciplina il sistema dei controlli riferito sia alla *società in house*, sia alle *società partecipate* e trasmettendo la versione dell'atto regolamentare vigente all'epoca.

Si rappresenta, a completamento, che il suddetto regolamento è stato oggetto di modifiche approvate con delibera C.C. nr. 153 del 27/11/2020 e che le stesse hanno interessato altre materie, nello specifico la disciplina del controllo successivo di regolarità amministrativa, al fine di intercettare atti riguardanti aree a maggior rischio corruzione, e le modalità di verifica degli equilibri di bilancio con rinvio al nuovo regolamento di contabilità, approvato con delibera C.C. nr. 152 del 27/11/2020 che viene inoltrato.

- b) In ordine al controllo di gestione, controllo strategico e controllo sulle società partecipate, il Comune ha elaborato, per l'esercizio di cui trattasi, un numero di report inferiore rispetto a quello previsto.

A tale riguardo sono state addotte dall'ente le seguenti motivazioni.

- In relazione al controllo di gestione, si afferma che i dirigenti responsabili dei dati e delle informazioni necessarie per l'elaborazione dei report intermedi *"non disponevano degli strumenti necessari a provvedervi con periodicità inferiore all'anno a causa dell'assenza di integrazione ed interoperabilità dei tre sistemi informatici su cui viaggiavano separatamente il bilancio, i flussi documentali e il PEG"*. La conseguente criticità, dovuta all'assenza di collegamento delle risorse finanziarie agli obiettivi di PEG, si aggiunge, è stata superata ad inizio 2020 attraverso l'adozione di un unico flusso documentale informatizzato e, da marzo 2021, con un'ulteriore informatizzazione integrata, che sarà completata *"con l'aggancio dei capitoli di bilancio ai singoli obiettivi e non soltanto al settore"*.

L'ente rappresenta inoltre che, nel prossimo anno 2022, dovrà essere attuato l'ulteriore, importante passaggio dell'adozione di un sistema di contabilità analitica per centri di costo al fine di realizzare concretamente *"un controllo in itinere anche su elementi contabili"*.

Sul punto viene infine esplicitato che, per il 2018, il necessario controllo di gestione annuale ex post, sotto i diversi profili di efficienza, efficacia ed economicità, è stato svolto attraverso la raccolta a consuntivo delle informazioni, funzionali a tale monitoraggio, attinte dalle tre diverse banche dati sopra descritte.

- In riferimento al controllo strategico il Comune, oltre a richiamare le motivazioni sopra esposte, esprime, quale giustificazione dell'assenza del report intermedio, il differimento dei termini per l'approvazione del bilancio di previsione, che ha influito sulla tempistica di approvazione del PEG/Piano delle performance, avvenuta solo in data 27/06/2018 con delibera G.C. nr. 469; il PEG è stato successivamente modificato prima nel mese di agosto e poi a novembre 2018, *“proprio in conseguenza del monitoraggio strategico intermedio, ancorchè non formalizzato, frutto di riunioni con amministratori e dirigenti”*.
- Per quanto concerne il controllo sugli organismi partecipati il comune di Lecce rappresenta un quadro generale incentrato sull'istituzione e l'attività *dell'Unità di Programmazione e Controllo sulle partecipate non quotate* avvenuta con deliberazione G.C. nr. 550 del 07/07/2017 e successiva deliberazione G.C. nr. 764 del 21/11/2017, struttura costituitasi con provvedimento del Segretario Generale prot. nr. 0121102 del 13/07/2018 che viene trasmesso in allegato. Nel corso del 2018 si sono tenute diverse riunioni, verbalizzate, a conclusione di una serie di attività di reportistica; a riguardo viene inoltrata delibera C.C. nr. 178 del 31/12/2018 di approvazione dell'affidamento *in house*, per la durata di cinque anni, alla Società Lupiae Servizi S.p.A., *“dei servizi di interesse generale nonché l'autoproduzione di beni e servizi strumentali all'ente, strettamente necessari per il perseguimento delle finalità istituzionali”* che vengono elencati.
- c) In ordine al livello di criticità “alto” riscontrato nell'organizzazione o nell'attuazione dei controlli sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati, il comune di Lecce, in riferimento alla prima tipologia di verifica, rimanda a quanto dichiarato nelle note a referto in relazione alla conformità dell'attività a quanto previsto dai regolamenti, ossia *“che il controllo è avvenuto con il coinvolgimento dei dirigenti comunali e del collegio dei revisori dei conti, benché, differentemente da quanto previsto nel regolamento, non vi sia stato il coinvolgimento della Giunta. Il controllo di che trattasi è avvenuto comunque in occasione dell'approvazione in Consiglio Comunale degli atti di*

*programmazione e rendicontazione economico - finanziaria (Bilancio, variazioni di Bilancio e Salvaguardia degli equilibri)". Viene inoltre aggiunto che nel corso del 2020 si sono tenuti corsi sulla contabilità armonizzata per i dipendenti comunali.*

In riferimento invece alle criticità rilevate in relazione al controllo sugli organismi partecipati, l'ente ribadisce quanto già descritto circa l'operatività dell'*Unità di Programmazione e Controllo sulle partecipate non quotate*, avvenuta solo nel 2018.

- d) Il Comune a referto ha dichiarato l'inesistenza di osservazioni sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, pur essendo stata emanata la deliberazione sul sistema di controlli in argomento per l'esercizio 2015, peraltro presente sul sito istituzionale. Al riguardo l'ente ha ritenuto *"di dare una risposta negativa trattandosi della compilazione di un referto annuale riferito al 2018, anno in cui effettivamente non sono state formulate osservazioni da codesta Spett.le Sezione di Controllo"*; a giustificazione si riporta anche la risposta, positiva, alla medesima domanda presente nel referto-questionario anno 2017. Si aggiunge inoltre che un'interpretazione in termini assoluti indurrebbe a concludere per una risposta sempre positiva per tutti gli anni a venire dal 2017 in poi alla domanda circa la *"sussistenza di eventuali osservazioni sull'adeguatezza e sul funzionamento del sistema da parte della Corte dei conti"*, senza una valutazione effettiva relativa all'anno oggetto dell'attività di reporting. Viene trasmesso nuovamente il referto controlli interni relativo all'esercizio 2017 a riprova.

L'ente rappresenta che, nel prendere atto quanto osservato con delibera 150/VSGC/2017, ha provveduto ad apportare le necessarie modifiche al Regolamento sui Controlli interni che, con deliberazione C.C. nr. 153 del 27/11/2020, è stato emendato *"focalizzando l'attenzione dell'attività di controllo in tipologie di atti a più alto rischio corruttivo, migliorando in tal modo l'efficacia e l'efficienza"*. A corredo vengono elencati gli atti sottoposti al controllo successivo di regolarità amministrativa e viene allegato l'atto normativo interno modificato. Il comune infine rappresenta che lo stesso sarà oggetto di revisione complessiva nel 2022, una volta adottata la contabilità analitica.

In relazione ai punti sopra riportati si osserva quanto segue:

- a) Questa Sezione di controllo, nel prendere atto della disciplina interna vigente in ordine alle società in house e alle società partecipate nonché degli aggiornamenti apportati agli atti regolamentari, nello specifico regolamento sui controlli interni e regolamento di contabilità, rileva che tali modifiche sono avvenute a fine 2020 e dunque non riguardano l'esercizio di cui all'esame, anno 2018.
- b) In ordine al controllo di gestione, fine del questionario è quello di delineare il contesto organizzativo approfondendo l'utilizzo dei report periodici e dei controlli interni, permettono di assicurare efficacia ed efficienza delle attività operative, di conseguenza tale verifica non può essere svolta attraverso l'adozione di sistemi informatici non caratterizzati da integrazione di dati di bilancio, flussi documentali e PEG. Le prospettive di miglioramento dei processi informatici integrati, che culmineranno nell'adozione di un sistema di contabilità analitica per centri di costo, se pur positive, si configurano appunto come prospettive. Si deve quindi rilevare che l'attività di reportistica periodica e intermedia del controllo di gestione non è stata attuata, avendo l'Amministrazione raccolto ed elaborato le informazioni funzionali a tale monitoraggio solo a consuntivo.

Questo collegio prende atto dell'operatività dell'*Unità di Programmazione e Controllo sulle partecipate non quotate*, costituitasi con provvedimento del Segretario Generale nr. 0121102 del 13/07/2018, ma rileva che tale attività, se pur iniziata nell'immediatezza, riguardi gli ultimi mesi del 2018.

La verbalizzazione delle riunioni a conclusione di una serie di attività di reportistica unitamente alla delibera di affidamento *in house* di servizi ad una data società partecipata non costituiscono operazioni di refertazione e reportistica strettamente considerate, documentazione da cui, in base all'adozione di specifici parametri, si illustri una precisa e periodica attività di controllo sugli organismi partecipati, in relazione anche all'impatto che i servizi esternalizzati hanno sul contesto comunale. Correttamente, già la prima versione del regolamento sui controlli interni, testo approvato con delibera C.C. nr. 5 del 14/03/2014, all'art. 26 del CAPO IV - "controllo sulle società partecipate non quotate" prevedeva l'attuazione del monitoraggio

attraverso un report a cadenza semestrale (*in itinere*) e uno conclusivo (*ex post*), disposizione prevista anche nella versione aggiornata dell'atto regolamentare, approvata con delibera C.C. nr. 153 del 27/11/2020.

La reportistica infrannuale è determinante per valutare l'azione amministrativa e poter apportare le opportune azioni correttive nel caso di scostamenti rispetto alla programmazione.

- c) Questa Sezione, in merito alle risposte fornite circa il livello "alto" di criticità riscontrato nell'organizzazione o attuazione del controllo sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati, prende atto del riscontro fornito osservando che il controllo sugli equilibri finanziari non può prescindere da un coinvolgimento attivo della giunta comunale.
- d) Il collegio osserva che, sia nel referto questionario del 2017 che 2018, la domanda in argomento è così formulata "*la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti ha formulato osservazioni sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni?*", chiarendo espressamente la tipologia di controllo (il sistema dei controlli interni) e senza specificare se per gli anni precedenti e/o per l'esercizio in argomento, nello specifico l'anno 2018. Codesta Sezione di controllo ha iniziato l'attività istruttoria sul sistema dei controlli interni del comune di Lecce per l'anno 2018 con la lettera prot. nr. 3699 del 01/06/2021, di conseguenza chiederne a riguardo in referto non sarebbe funzionale oltre che possibile. La formulazione, per gli esercizi precedenti, di analitiche osservazioni da parte dei magistrati contabili in ordine al sistema dei controlli interni nel suo complesso e alle relative attività determina modifiche e adeguamenti tempestivi che l'ente deve porre in essere per integrare e sviluppare le corrispondenti attività; le successive istruttorie di controllo da parte di questa Sezione di controllo mirano, unitamente ad altri obiettivi normativamente previsti, alla verifica che tali adeguamenti siano stati prontamente attuati.

Si rileva inoltre che non è stato fornito riscontro in ordine alla risposta negativa alla domanda, presente a referto, riguardante l'attuazione di una maggiore integrazione tra le singole tipologie di controllo.

In conclusione sul punto il collegio rileva una **grave criticità**.

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

In riferimento alla mancata verifica delle attestazioni concernenti i pagamenti dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, il comune di Lecce rappresenta che nella relazione dell'organo di revisore relativa all'anno 2018 è stata attestata l'assenza di tale allegato nonché la mancata introduzione di idonee misure organizzative per garantire il pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti.

L'ente aggiunge che ai rendiconti finanziari 2019 e 2020, approvati in data 20/02/2020 sono state allegate le attestazioni contenenti l'indicatore di tempestività dei pagamenti, calcolato secondo le modalità di cui all'art. 9 del DPCM del 22/09/2014, nonché l'importo dei pagamenti relativi alle transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d. Lgs. del 09/10/2002 nr. 231.

Questo collegio, oltre a rilevare la criticità connessa alla mancata verifica delle attestazioni concernenti i pagamenti dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 231/2002 per il 2018, osserva che l'organo di revisione contabile interno, nella relazione relativa all'anno 2019, accerta l'allegazione al rendiconto del prospetto attestante l'importo dei pagamenti relativi a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal d.lgs. n. 231/2002, nonché l'indicatore annuale di tempestività, ma aggiunge che *“l'ente non ha adottato le misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti”* oltre che *“in caso di superamento dei termini di pagamento non sono state indicate le misure da adottare per rientrare nei termini di pagamento previsti dalla legge”*.

Il collegio rileva, su tale aspetto, una **grave criticità**.

## 3. *Controllo di gestione*

- a) In relazione alla mancata adozione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consenta di verificare efficienza ed economicità dell'agire amministrativo, nonché di un sistema di contabilità economico-patrimoniale con il metodo della partita doppia, il comune di Lecce, richiamando quanto esposto al precedente punto 1. b) circa la prevista adozione, per il prossimo 2022,

di tale sistema analitico, aggiunge che *“la contabilità economico patrimoniale risulta integrata con la contabilità finanziaria per legge a seguito dell’introduzione della contabilità armonizzata, tuttavia la stessa non era utilizzata nell’ambito del controllo di gestione”*.

- b) In ordine all’assenza di previsioni regolamentari circa l’adeguamento, da parte delle strutture decentrate, alle direttive della struttura centrale per quanto concerne le procedure operative, criteri di analisi e livello di approfondimento delle elaborazioni, l’ente riscontra che *“la risposta fornita è frutto di un errore materiale di digitazione in quanto l’Ente non ha strutture decentrate”*.
- c) Viene confermata, in riscontro istruttorio, la mancata adozione degli indicatori finanziari *“al fine di trarre informazioni utili per la programmazione gestionale”* e precisato che gli stessi indicatori sono stati elaborati nell’ambito del calcolo dei *“parametri di deficitarietà strutturale”* nonché degli *“indicatori di bilancio di cui all’art. 18-bis del D. Lgs. n. 118/2011”*.
- d) In riferimento all’impossibilità di fornire indicazioni dei casi in cui gli obiettivi sono stati riprogrammati, avendo l’ente rappresentato che il controllo di gestione è in grado di influenzare l’attività in corso di svolgimento ridefinendo appunto la suddetta riprogrammazione, l’Amministrazione rettifica affermando che la risposta fornita è frutto di un errore materiale. Il Comune ha predisposto infatti variazioni del PEG con delibera G.C. nr. 645 del 12/08/2018 e con successiva delibera G.C. nr. 753 del 14/11/2018, in conseguenza del monitoraggio strategico intermedio, ancorchè non formalizzato, frutto di riunioni con amministratori e dirigenti, come descritto al precedente punto 1. b).

In relazione ai punti sopra riportati si osserva quanto segue:

- a) Questo collegio richiama quanto sopra delineato circa l’adozione di un sistema di contabilità analitica per centri di costo in una prospettiva futura, presumibilmente nel 2022, e non dunque per l’esercizio di cui all’esame e osserva che l’attuazione di un controllo di gestione efficace deve basarsi per una suddivisione analitica delle attività al fine di costituire un utile strumento di supporto delle decisioni strategiche dell’Amministrazione.

- b) Si osserva che la risposta negativa fornita a referto potrebbe collimare coerentemente con la risposta istruttoria riferita all'assenza di strutture decentrate. A riguardo però si deve rilevare che tale affermazione non può trovare riscontro oggettivo in quanto qualsiasi organizzazione, anche se di piccole dimensioni (fattispecie che non riguarda il comune di Lecce) è strutturata in diverse divisioni, settori e uffici, ognuno con le proprie competenze, tra loro coordinate e facenti capo a una sovra-struttura direzionale. Il quesito a referto è riferito esclusivamente all'esistenza di previsioni regolamentari che statuiscono l'adeguamento di tali strutture decentrate alle direttive di quella centrale in ordine a specifici aspetti: procedure operative, criteri di analisi e livello di approfondimento delle elaborazioni.
- c) Si deve osservare che il controllo di gestione non può prescindere, al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati e la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche - come peraltro stabilito dal regolamento comunale sui controlli interni del comune, già nella versione approvata con delibera C.C. nr. 5 del 14/03/2014 - dall'adozione di indicatori di natura finanziaria.
- d) In relazione a tale aspetto il collegio prende atto di quanto espresso dal comune, rimandando alle osservazioni espresse precedentemente circa le finalità e le caratteristiche del controllo di gestione, e pone l'accento sull'importanza del referto annuale relativo al funzionamento dei controlli interni che deve essere oggetto di una attenta analisi al fine di garantire una corretta formulazione delle risposte, le quali devono essere conformi alla reale situazione dell'Amministrazione.
- Anche in questo caso si rileva una **grave criticità**.

#### **4. Controllo strategico**

Il controllo strategico è strettamente legato all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, di cui costituisce il presupposto fondamentale. L'attività del controllo è finalizzata, infatti, a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo. In ordine a tale tipologia di controllo in sede istruttoria sono state rilevate le seguenti criticità:

- a) mancate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte a livello di programmazione;
- b) mancata elaborazione degli indicatori di *contesto, economicità e innovazione e sviluppo*;

- c) mancata adozione dei parametri di *grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati e impatto socioeconomico*, in relazione alla verifica sull'attuazione dei programmi da parte dell'organo esecutivo.

In riscontro istruttorio il Comune richiama le motivazioni precedentemente espresse al punto 1. b) in merito al controllo strategico, ossia il differimento dei termini per l'approvazione del bilancio di previsione e le modifiche al PEG attuate nel corso del 2018. L'ente aggiunge che il controllo strategico ex post per l'annualità all'esame "è servito comunque ad orientare le scelte operate a livello di programmazione nell'anno successivo da parte dell'Amministrazione appena insediata nel 2019".

Le evidenziate carenze costituiscono una **grave criticità**.

#### **5. *Controllo sugli equilibri finanziari***

In sede di compilazione del referto, il comune di Lecce ha dichiarato, in riferimento al controllo sugli equilibri finanziari, la mancata ricostituzione della consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL.

Alla richiesta di chiarimenti in merito è stato spiegato che, a causa di una ridotta capacità di incassare entrate proprie, l'ente non aveva restituito interamente al 31/12/2018 l'anticipazione di tesoreria, presupposto della mancata ricostituzione della consistenza delle entrate vincolate.

Il collegio prende atto evidenziando la sussistenza sul punto di una **grave criticità**.

#### **6. *Controllo sugli organismi partecipati***

In relazione al controllo sugli organismi partecipati, è stato rilevato quanto segue:

- a) mancanza, nella relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico, del programma di valutazione di rischio aziendale, a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, TUSP;
- b) mancata pubblicazione della Carta dei Servizi da parte delle società partecipate;
- c) mancata elaborazione di tutti gli indicatori.

Il Comune ha riscontrato spiegando che la società in house Lupiae Servizi S.p.A. non era dotata di un programma di valutazione del rischio aziendale e, nel momento in cui è stato richiesto, la stessa ha comunicato che erano in procedura di concordato preventivo con continuità aziendale con conseguente controllo da parte del Tribunale in ordine alla corretta gestione della società. Vengono trasmessi decreto del Tribunale di Lecce - Sezione Commerciale di omologa del concordato preventivo proposto da Lupiae Servizi con ricorso del 24/04/2019 e lettera di accompagnamento del 01/03/2021 prot. nr. 31049 a corredo.

Nel prendere atto di quanto esposto, questa Sezione osserva che dalla documentazione inoltrata si evince che la società ha avanzato domanda in data 26/11/2018, ad esercizio finanziario quasi in chiusura.

Il collegio prende atto evidenziando la sussistenza sul punto di una **grave criticità**.

#### ***7. Controllo sulla qualità dei servizi***

In riferimento al controllo sulla qualità dei servizi è stato rilevato quanto segue.

- a) assenza delle rilevazioni sugli organismi partecipati;
- b) mancata elaborazione degli indicatori di *trasparenza dei costi di erogazione e trasparenza sulle responsabilità del servizio*;
- c) assenza dei confronti con i livelli di qualità di altre amministrazioni (*benchmarking*);
- d) mancanza del coinvolgimento dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità;
- e) mancato accrescimento degli standard economici o di qualità dei servizi rispetto all'anno precedente.

Il comune di Lecce, riguardo a tale punto, rappresenta che le carte dei servizi sono state sollecitate alla società Lupiae Servizi S.p.A. in data 17/05/2019 come da verbale di pari data dell'Unità Partecipate, a firma del Segretario Generale, trasmesso a questa Sezione. Le stesse, poi pubblicate sul sito istituzionale della società nell'anno 2020, sono state approvate con provvedimento dell'amministratore unico nr. 9 del 21/07/2020, inoltrato in allegato. Viene poi aggiunto che periodicamente si procederà ad aggiornamento "*previa consultazione degli stakeholders*".

L'ente conclude affermando che la società partecipata maggioritaria SGM S.p.A. è in scadenza il 30/06/2021, come da deliberazione C.C. nr. 164 del 22/12/2020, trasmessa in allegato.

Questo collegio osserva che quanto descritto dall'ente locale riguarda monitoraggi, attività e stati che hanno avuto luogo in esercizi successivi a quello oggetto di analisi. Vengono inoltre fornite spiegazioni unicamente in ordine alla predisposizione e pubblicazione delle carte dei servizi delle società partecipate senza nulla esprimere, come richiesto in nota istruttoria, circa il controllo sulla qualità dei servizi, non solo delle società partecipate (punto 7.3 del referto-questionario), ma neanche dei servizi forniti direttamente dal comune. Non viene infatti fornito riscontro in merito alla mancata adozione degli indicatori citati (punto 7.4 del referto-questionario), ai confronti di *benchmarking* (punto 7.8 del referto-questionario) e al coinvolgimento degli *stakeholders* nella definizione degli standard di qualità (punto 7.9 del referto-questionario). La scheda nr. 6 relativa alla qualità dei servizi concerne infatti l'intera attività di monitoraggio della qualità, sia dunque dei servizi forniti dagli organismi partecipati che quelli forniti dall'ente locale in maniera diretta.

Non da ultimo si sottolinea che il sito istituzionale deve essere costantemente oggetto di aggiornamenti non solo per quanto attiene l'attività e la struttura comunale, ma anche per quanto concerne tutti gli organismi partecipati, ivi comprese le carte dei servizi.

Il collegio prende atto evidenziando la sussistenza sul punto di una **grave criticità**.

Si osserva infine che con delibera 150/VSGC/2017, relativa al funzionamento del sistema dei controlli interni per l'esercizio 2015, questa Sezione di controllo aveva rilevato criticità che risultano ancora sussistere per l'annualità 2018.

Il controllo di gestione e il controllo strategico, nel 2015, non erano del tutto adeguati rispetto a quanto previsto dagli artt. 196-198 bis e 147 ter del T.U.E.L.. Nello specifico riguardo al controllo di gestione era stata osservata la necessità di introdurre un sistema di contabilità analitica che consentisse di misurare, anche attraverso monitoraggi intermedi, i risultati della gestione utilizzando indicatori di efficacia, efficienza ed economicità. Mentre in ordine al controllo strategico l'ente aveva "*precisato che il monitoraggio è avvenuto solo a fine esercizio a causa della tardiva approvazione del PEG, in data 26/10/2015*", mancando dunque la periodicità

prevista dal regolamento sui controlli interni, senza poter porre in essere alcuna azione correttiva. Non da ultimo il collegio aveva riscontrato che il responsabile che adotta provvedimenti comportanti impegni di spesa non aveva verificato, nel corso del 2015, la compatibilità del programma dei pagamenti rispetto ai relativi stanziamenti di cassa, ai sensi dell'art. 183 c. 8 del TUEL

In conclusione questa Sezione Regionale di Controllo, nel prendere atto dello stato di attuazione del sistema dei controlli interni, come emerso dal referto del Sindaco e dall'esame istruttorio svolto, si riserva di accertare il completo adeguamento del sistema dei controlli del Comune di Lecce alle norme di legge nelle successive annualità e ribadisce l'importanza del sistema di controllo di cui trattasi, richiamando ad una più attenta e precisa redazione degli annuali referti-questionario sui controlli interni, al fine di inoltrare dati e informazioni corrette, onde evitare rettifiche successive, e ad una compiuta e tempestiva elaborazione dei report periodici previsti dagli atti regolamentari interni.

#### **P Q M**

La Sezione regionale di controllo per la Puglia, ai sensi dell'art. 148, comma 1 TUEL

#### **ACCERTA**

La inadeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Lecce (LE) nell'esercizio 2018, segnalando la presenza delle osservazioni sopra evidenziate.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria:

- a) alla Procura regionale della Corte dei conti per la Puglia;
- b) al Sindaco del Comune di Lecce;
- c) al Presidente del Consiglio comunale;
- d) all'Organo di revisione del Comune di Lecce.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14.3.2013, n. 33.

Così deciso nella camera di consiglio del 21.10.2021.

IL RELATORE

dr. Carlo Picuno

IL PRESIDENTE

dr. Enrico Torri