CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_CAL - DEL-Reg.-SC_CAL - 0000058 - 07/06/2024 - 12:52

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

**composta dai Magistrati:**

| | |
|---|---|
| Dr.ssa Rossella SCERBO | Presidente |
| Dr.ssa Emanuela Friederike DAUBLER | Referendario, relatore |
| Dr. Salvatore Antonio SARDELLA | Referendario |
| Dr.ssa Sabina PINTO | Referendario |

**ha emesso la seguente**

**Deliberazione**

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;

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*";

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

VISTO l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174 convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213;

VISTA la deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, recante "Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19";

Vista la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, recante linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da COVID-19;

ESAMINATO il referto del **Comune di Gioia Tauro (RC)**;

VISTA la nota istruttoria prot. n. 2997/2022 e relativo sollecito prot. 5012/2022 di questa Sezione, trasmessi al Comune di Gioia Tauro con la quale sono stati richiesti chiarimenti in merito al referto in argomento;

VISTA la nota del Comune di Gioia Tauro, con la quale sono stati trasmessi i chiarimenti richiesti;

VISTO il Regolamento sul sistema dei controlli interni (art. 147 del d.lgs n. 267 del 2000, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 16 dell'08.06.2020

VISTO il Regolamento di contabilità, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 13 dell'08.06.2020

VISTO il decreto presidenziale n. 3/2023 con il quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio del 16 marzo 2023 il relatore, Referendario Emanuela Friederike DAUBLER;

**FATTO**

Il Comune di Gioia Tauro ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "Con.Te.", il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2020. 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. 2997 del 19/05/2022 ha richiesto documentazione, chiarimenti e specifiche integrazioni a completamento di quanto rappresentato nel referto. Le informazioni e le precisazioni richieste, dopo

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

un successivo sollecito, sono state fornite con nota a firma congiunta del Sindaco e del Segretario Generale di **Gioia Tauro** pervenuta via PEC a questa Sezione.

## DIRITTO

Ai fini dell'inquadramento della materia giova rammentare che un primo riferimento alle verifiche in tema di controlli interni si rinviene nell'art. 3 della legge n. 20 del 1994 che colloca il suddetto controllo, da esercitarsi da parte delle Sezioni regionali, nell'ambito del controllo sulla gestione, venendo a costituire un elemento di valutazione dell'azione amministrativa sotto il profilo dell'efficienza, efficacia economicità della stessa. Quanto sopra trova ulteriore conferma nel disposto di cui all'art. 7 comma 7 della legge 131 del 2003 laddove si dice che le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti "*verificano nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione… il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati*". Su tale impianto normativo si innestano le previsioni normative del Tuel come riformulate dal decreto-legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, e ulteriormente modificate dall'art. 33 del decreto-legge n. 91/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116. L'art. 148, co. 1, del decreto legislativo n. 267/2000 prevede 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*".

La norma citata al comma 4 prevede altresì che "*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*

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

*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*". La Sezione delle Autonomie ha avuto modo di chiarire come i referti degli enti locali, redatti in base alle linee guida, integrino un utile strumento che affianca il controllo di legittimità e di regolarità espletato ai sensi dell'art. 1, co. 166 ss. legge n. 266/2005 ai fini della verifica "*del mantenimento dell'equilibrio economico finanziario degli enti monitorati*" (Sezione delle Autonomie 5/2017/INPR). Ed ancora, in tema di rilevanza dei controlli in esame, è stato 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*

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

*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".*

Da quanto sopra emerge con tutta evidenza come il sistema dei controlli interni si connoti per essere, quindi, uno strumento indispensabile di ausilio per le amministrazioni ai fini del corretto svolgimento delle attività gestionali e di programmazione.

L'importanza assegnata dal legislatore ai controlli in esame è comprovata dalla possibilità di irrogare una sanzione pecuniaria ex art. 148, co. 4, tuel in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate. Le citate disposizioni rafforzano la portata dei controlli, senza tuttavia stravolgerne la natura fondamentalmente collaborativa.

Che non si tratti di un mero adempimento formale si evince dalle finalità assegnate al controllo in esame, così come esplicitate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR nei termini di seguito compendiati:

- 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.

Le linee guida e il questionario approvato per il 2020 con deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 13/2021/INPR, pur mantenendo nei tratti essenziali la struttura delle precedenti edizioni si è arricchita di ulteriori contenuti, mediante

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

inserimento di apposite appendici (appendice COVID e lavoro agile), al fine di tener conto degli effetti della pandemia da COVID 19 sul sistema dei controlli interni. Nella considerazione che "*l'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da COVID-19, senza precedenti per imprevedibilità degli esiti, per gravità, durata e dimensioni, ha aperto scenari inediti per gli enti del settore pubblico, mettendo a dura prova la loro finanza a causa degli evidenti e immediati suoi riflessi sulle entrate, sulle spese, sugli investimenti e, in definitiva, sugli equilibri di bilancio. Per affrontare la complessità, l'estensione e le criticità di tale situazione emergenziale, un contributo significativo, sotto il profilo finanziario e gestionale, può essere fornito dal sistema di controllo interno di ciascuna Amministrazione, al fine di rafforzare al massimo, in questo periodo, i processi di controllo* "con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sono state determinate "*le linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da COVID-19* ". Appare, da ultimo, utile evidenziare che la sussistenza di un efficace sistema di controlli interni, in particolare nelle sue articolazioni del controllo di regolarità amministrativo-contabile, del controllo di gestione e del controllo strategico, si palesa vieppiù importante oggi nell'ottica della gestione da parte delle amministrazioni comunali di ingenti risorse destinate ai progetti del PNRR, al fine di supportare la programmazione e il monitoraggio sugli interventi avviati.

Tanto premesso di seguito si riportano gli esiti dell'analisi espletata con riferimento al sistema dei controlli interni del Comune di Gioia Tauro per poi passare ad analizzare le singole tipologie di controllo rispetto alle quali saranno evidenziate le criticità riscontrate.

**1. Sistema dei controlli interni**

L'Ente nel dare riscontro alla nota istruttoria di questa Sezione ha trasmesso:

1. Regolamento sul sistema dei controlli interni (art. 147 del D.Lgs. 267/2000), approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 16 dell'08.06.2020
2. Regolamento di contabilità, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 13 dell'08.06.2020
3. Piano di controllo regolarità amministrativa nella fase successiva. Anno 2020.

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

Si reputa utile evidenziare come in sede di riscontro l'ente abbia effettuato un'articolata premessa preliminare atta a delineare il quadro generale gestionale nel cui ambito si collocano i controlli oggetto dell'esame, che di seguito si riporta nel suo integrale contenuto "…*le rilevanti carenze dell'apparato burocratico dell'Ente (assolutamente sguarnito di adeguate professionalità) e la molteplicità delle problematiche da fronteggiare, connesse ad una gravissima sofferenza economica delle casse comunali, hanno inciso sullo svolgimento dei controlli amministrativi, determinandone una sorta di difficoltà/impossibilità di natura esogena all'accurata attuazione. Si citano, per offrire un quadro esemplificativo dello stato di gravità e delicatezza delle problematiche affrontate a far data dall'insediamento dell'attuale Amministrazione elettiva, (che si è succeduta alla Commissione Straordinaria nominata a seguito dello scioglimento del Comune per fenomeni d'infiltrazione mafiosa), lo stato di dissesto finanziario dell'Ente (dichiarato con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 11/2017) e la mancata approvazione, da parte dell'Organo Commissariale, dei bilanci preventivi e consuntivi degli anni 2016, 2017, 2018, 2019 cui, appunto, questa Amministrazione ha dovuto sopperire, previe le opportune e delicate ricognizioni, nonché lo svolgimento delle attività e gli adempimenti di rito, mediante l'adozione, a stretto giro, delle relative deliberazioni consiliari (cfr.: deliberazioni consiliari n. 24 del 08.10.2019, n. 2 del 16.01.2020, n. 22 del 29.06.2020, n. 46 del 09.12.2020 e n. 17 del 27.03.2021)" Si precisa, tra l'altro, per offrire maggiori elementi di conoscenza rispetto alle importanti insufficienze di organico, che la macchina amministrativa dell'Ente, negli ultimi anni, è stata progressivamente depauperata, a causa del pensionamento di diversi dipendenti, cui non si sono avvicendati nuovi assunti ed è stata, inoltre, gravemente "minata" da più inchieste giudiziarie, che hanno coinvolto diversi dipendenti (anche apicali), fatti destinatari di provvedimenti cautelari e, taluni dei quali, finanche, sospesi dal servizio, in attesa della conclusione del processo penale. Si fa presente, infatti, che i Settori nevralgici del Comune, quali, appunto, i Settori Tecnico (Urbanistica e Lavori Pubblici), Finanziario, Tributi e Vigilanza sono, ormai da qualche anno, privi di figure apicali di ruolo deputate alla loro sovrintendenza, sicché, al fine di garantire lo svolgimento dei relativi servizi essenziali, si è dovuto operare, con sollecitudine, per sopperire in emergenza, prima mediante conferimento di incarichi ad interim a personale interno e finanche al Segretario comunale, nelle more dell'avvio di procedure per il reclutamento esterno del personale necessitato, e poi attraverso assunzioni*

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

*a tempo determinato ex art. 110 D.Lgs. 267/2000 e convenzioni con altri Enti, cui si è dato luogo a stretto giro, sin dall'annualità 2020. Sicchè risulta evidente l'estrema precarietà che contraddistingue, al momento, l'intera linea dirigenziale dell'Ente. Parimenti, a seguito di un'inchiesta giudiziaria che ha praticamente "azzerato" il Comando di Polizia Locale, anche per il reclutamento di Agenti di P.L. si è dovuto procedere all'avvio di procedure di assunzione a tempo determinato, mediante la formazione di apposita graduatoria cui attingere nelle more dell'avvio del relativo concorso. Si sottolinea, infine, a tal riguardo, che, per lo status di Ente sottoposto a dissesto finanziario, nell'anno in esame e fino a tutto il 2021, il Comune di Gioia Tauro è stato subordinato al controllo della Commissione per la stabilità finanziaria degli Enti locali (COSFEL), circostanza che ha inciso sull'iter procedimentale connesso al reclutamento del personale e, più in generale sull'intera attività amministrativa, determinando la necessità di adempimenti ulteriori rispetto a quelli altrimenti praticabili ed il trascorrere di tempi più lunghi. Tali circostanze, assommate al grave disordine amministrativo riscontrato negli Uffici comunali sin dall'insediamento dell'Amministrazione, oltre che il continuo avvicendarsi di figure apicali nei Settori cardine dell'Ente, hanno imposto la massima concentrazione sulle questioni d'interesse più impellente e hanno evidentemente inciso sull'accurato svolgimento dei controlli (lettera f) del quesito 1.1)".*

Il dettagliato quadro delineato dall'ente nei termini anzidetti costituisce lo sfondo e l'asserita ragione delle carenze rilevate in sede istruttoria sia con riferimento ai *report* che all'espletamento dei controlli di gestione, strategico e sulla qualità dei servizi.

Dall'esame del questionario, infatti, è emerso che non sono stati previsti e prodotti *report* per il controllo di gestione, per il controllo strategico e sulla qualità dei servizi. Inoltre, per il controllo di regolarità amministrativa e contabile, per il controllo sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati in relazione ai *report* ufficializzati non risultano adottate azioni correttive.

In riscontro, poi, alla specifica richiesta istruttoria sul punto, l'ente ha confermato che i *report* ufficializzati hanno trovato evidenza sul sito istituzionale, in apposita

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

voce della sezione Amministrazione trasparente (- Altri contenuti - "Controlli Amministrativi Successivi - Art. 147 bis d.lgs, 267/2000").

Tanto premesso, di seguito si espongono gli ulteriori esiti dell'attività istruttoria e le relative considerazioni della Sezione in merito alle singole tipologie di controllo interno, oggetto di analisi per mezzo del citato referto e dell'ulteriore documentazione acquisita in fase istruttoria.

**Controllo di regolarità amministrativa e 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.

Dalle risultanze del referto è emerso che nell'esercizio 2020, con riferimento al controllo preventivo, non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio con parere di regolarità tecnica o contabile negativo.

Per le proposte di deliberazione, i responsabili dei diversi servizi non hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura finanziaria. Su tale aspetto il comune ha chiarito che quanto comunicato nel questionario è frutto di mero refuso atteso che tale relazione viene resa nell'ambito di tutte le proposte di deliberazione da sottoporre all'approvazione degli organi competenti.

Nel questionario, inoltre, si dà atto che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento "*ad estrazione casuale semplice*" e che gli atti sottoposti a controllo successivo sono stati complessivamente, nel 2020, 493, di cui 77 esaminati.

In sede di riscontro istruttorio in merito alla scelta della tecnica di determinazione del campione da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa è stato riferito che la tecnica di campionamento contemplata dall'art. 17, comma 1, lettera C) del Regolamento sul sistema dei controlli interni approvato con delibera

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

consiliare n. 16 del 08.06.2020, *"quale metodo di attuazione del controllo medesimo, è stata ritenuta consona ed efficace rispetto agli obiettivi del monitoraggio di verifica"*.

A conferma di quanto sopra è stato ulteriormente evidenziato che "*conformemente alle prescrizioni di cui all'art. 18 del citato regolamento (Tecniche di campionamento), tutti gli atti di determinazione adottati dai Responsabili di Settore a cadenza trimestrale, previo caricamento numerico su foglio di calcolo excel (per come anche previsto nel Piano dei controlli, di cui all'acclusa nota prot. com.le 26424/2020), venivano estratti a campione, nella percentuale del 10% (vedi articolo 18, comma 2 del regolamento comunale sul sistema dei controlli interni) per Settore, dal sistema computerizzato di numeri casuali"*.

L'ente, pertanto, richiamate le relazioni[1] (di cui viene riferito essere stata data pubblicazione sul sito web dell'ente, alla sezione trasparenza) riferisce che nell'anno 2020 sono stati sottoposti a controllo *"n. 493 atti di determinazione (con esclusione di complessivi n. 17 atti adottati dal Segretario Generale, in assenza dei Responsabili dei Settori preposti e stante l'esigenza di provvedere), tra i quali si è estratto casualmente il campione del 10% di cui detto"*.

A detta del comune, inoltre, in risposta a specifica richiesta istruttoria sul punto, non vi sarebbe stata alcuna incidenza degli esiti del controllo di gestione sull'individuazione dei settori di attività da sottoporre a controllo successivo in ragione delle criticità rappresentate preliminarmente tali da precludere il controllo di gestione.

Analoga motivazione viene riportata in ordine alla rilevata assenza di controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi come risultante dal questionario.

Infine l'ente ha affermato che nessuna incidenza avessero esplicato gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile dell'anno precedente sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità

[1] *prott. n. 31579/2020, n. 42160/2020, n. 51466/2020, n. 18095/2021*

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

amministrativa, in considerazione del metodo adottato di estrazione casuale degli stessi.

Facendo seguito alle richieste istruttorie della Sezione il comune ha trasmesso il prospetto ex art. 41, c.1 D.L. n. 66/2014 riferito all'ultimo consuntivo approvato (consuntivo 2021), nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti, precisando che "*i ritardi nei pagamenti rilevati alle transazioni commerciali sono derivati dalla gravissima situazione economica dell'Ente, il cui stato di dissesto, assommato ad una bassissima riscossione tributaria (in parte endemica e, per altro verso, conseguente alle difficoltà connesse al periodo della pandemia Covid-19), ha determinato e continua a determinare una cronica crisi di liquidità tale da impedire il rispetto dei tempi di pagamento di cui al D.Lgs. n. 231/2002*".

L'ente a tal proposito ha evidenziato, in considerazione del superamento della fase emergenziale della pandemia nell'ottica di contenere gli effetti della situazione descritta, di avere avviato una più incisiva lotta all'evasione tributaria, al dichiarato fine di " *rimpinguare le casse comunali e, per conseguenza migliorare lo stato dei servizi, riducendo i tempi di pagamento*".

Rispetto alla mancata verifica sulle attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei suddetti termini, è stato riferito che " *le risultanze attestate sulla Piattaforma dei crediti commerciali non corrispondono al dato reale dell'effettività dei pagamenti dei documenti contabili. Tanto poiché sulla suddetta piattaforma risultano ancora come inevase fatture pagate*".

La circostanza nelle parole dell'ente sarebbe ascrivibile alle carenze di organico e alle criticità evidenziate, che non avrebbero consentito "*la cancellazione manuale sulla menzionata piattaforma delle fatture evase*".

Viene altresì precisato che il comune ha dato avvio alle attività di allineamento dei dati della Piattaforma dei crediti commerciali con il dato reale dei pagamenti.

***Osservazioni conclusive***

Il Collegio prende atto delle risultanze istruttorie. Invita l'ente ad implementare il numero di atti da sottoporre a controllo e raccomanda di attivare ispezioni e indagini, con particolare riferimento alle aree ad elevato rischio, volte ad accertate

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi.

**3. Controllo di gestione e controllo strategico**

Il controllo di gestione rappresenta l'insieme di strumenti e procedure finalizzati a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati precipuamente nel Piano esecutivo di gestione, 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.

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 ed al Consiglio ai fini della successiva predisposizione delle deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

Richiamando il quadro generale descritto nelle premesse del riscontro istruttorio, il Comune di Gioia Tauro ha precisato per il controllo di gestione, con considerazioni valevoli tuttavia anche per il controllo strategico, che in ragione del mancato espletamento del controllo di cui si tratta e della vetustà del precedente regolamento, rivelatosi inadeguato alle modifiche normative intervenute, è stato approvato con delibera consiliare n. 16/2020 un nuovo Regolamento sul sistema dei controlli interni, "*avviando, così, di fatto una fase ed un criterio di rodaggio nello svolgimento della tipologia di controllo in questione, posto in essere nei diversi livelli organizzativi dell'Ente, a cura dei rispettivi Responsabili, con riferimento alle attività gestionali di competenza ed agli obiettivi assegnati*".

***Osservazioni conclusive.***

All'esito dell'istruttoria espletata nel prendere atto delle difficoltà rappresentate dall'ente, il Collegio raccomanda ed auspica che vengano a breve termine superate le criticità affinché possa correttamente e proficuamente entrare a regime il ciclo della programmazione-gestione-controllo. La Sezione si riserva di verificare nel successivo ciclo di controllo, le misure adottate dall'ente. La Sezione richiama, a tale proposito l'attenzione dell'ente sulla importanza del **controllo *di gestione*** essendo lo stesso finalizzato a "*centrare l'attenzione sulle misure che consentono di*

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

*verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra azioni realizzate ed obiettivi operativi assegnati, nonché tra risultati ottenuti e risorse impiegate. Tale verifica deve essere effettuata con riguardo alla gestione dell'Ente nel suo complesso e nelle sue articolazioni gestionali (quali centri di costo, centri di servizi, centri di attività, ecc.), tenendo conto, anche del livello di performance raggiunto. L'organo preposto al controllo di gestione deve essere in grado di fornire all'organo politico elementi e valutazioni idonee a modularne i compiti d'indirizzo. Nel sistema degli enti locali, l'aspetto qualificante del controllo di gestione è quello di monitorare gli obiettivi di cui alla Relazione Previsionale e Programmatica (o del Documento Unico di Programmazione ai sensi della riforma ex d.lgs. n. 118/2011, novellata dal d.lgs. n. 126/2014) e gli obiettivi gestionali di cui al Piano Esecutivo di Gestione (PEG), i quali altro non sono che una articolazione dei primi, al fine di esprimere valutazioni sull'efficacia (grado di raggiungimento dell'obiettivo programmato), sull'efficienza (assorbimento di risorse per il raggiungimento dell'obiettivo) e, quindi, in termini complessivi, sulla economicità della gestione*" (cfr. deliberazione 28/SEZAUT/2014/INPR). Un sistema efficace di controllo di gestione richiede adeguati strumenti tecnico-contabili quali: 1. il *budget*, che per gli enti locali può essere rappresentato dal PEG; 2. la contabilità analitica, fondata su un'adeguata e sistematica contabilità generale economico - patrimoniale; 3. l'analisi di bilancio, con gli specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; 4. il *benchmarking*; 5. il sistema di *reporting* (cfr. deliberazione 28/SEZAUT/2014/INPR). A ciò si aggiunga quanto precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, laddove si dice che "*durante l'emergenza da COVID-19, nell'ambito del controllo di gestione, è rilevante il collegamento fra aspetti finanziari (in particolare le spese/i costi) e non finanziari (indicatori di output/risultato e relativi target), poiché le manovre finanziarie connesse alla pandemia hanno influenzato in modo diverso gli Enti territoriali e, al loro interno, i diversi settori di attività. Il controllo di gestione, pertanto, dovrà essere in grado di individuare tali differenze, in modo che, anche nelle mutate contingenze, sia evidente il collegamento fra risorse finanziarie e obiettivi*".

La Sezione sottolinea, altresì, l'importanza del controllo strategico, che così come chiarito dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG "*è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra gli esiti raggiunti e quelli previsti ha*

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

*evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale che, in tal caso, modifica la programmazione strategica. La valutazione di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati ottenuti, si estende all'entità delle risorse a disposizione, ai tempi fissati per la realizzazione e alle procedure attivate in corso d'opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alle performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti".*

**5. Controllo sugli equilibri finanziari**

Il controllo sugli equilibri finanziari, disciplinato dall'art. 147-*quinquies* del TUEL come precisato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR "*è diretto a garantire il costante controllo degli equilibri finanziari, della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, mediante l'attività di coordinamento e vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario e di controllo da parte dei responsabili dei diversi servizi dell'Ente. L'intento del legislatore è, comunque, quello di responsabilizzare l'intera organizzazione dell'Ente, attraverso il coinvolgimento dell'amministrazione nel suo complesso. La stessa disposizione normativa prescrive, infatti, che il controllo sugli equilibri finanziari sia svolto «sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità». …. Le modalità, nonché l'assetto organizzativo relativo al controllo degli equilibri, devono trovare esauriente disciplina nel Regolamento di contabilità dell'Ente, con l'obiettivo di coordinare i ruoli specifici dei molteplici attori del controllo in parola e garantire la piena conoscenza delle vicende, interne ed esterne, che possono influire sugli andamenti economico-finanziari."*

Nel sottolineare la rilevanza del controllo in esame nell'ambito del contesto emergenziale soccorre la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, che evidenzia come "*nel mutato contesto organizzativo, gli Enti hanno dovuto contenere gli effetti, diretti ed indiretti, dell'emergenza epidemiologica con ripetuti interventi sul piano della programmazione di bilancio, onde evitare possibili squilibri finanziari conseguenti alla crisi del sistema economico-produttivo ed ai provvedimenti di rinvio delle scadenze dei principali adempimenti contabili. Gli impatti derivanti dalle minori entrate correnti, tributarie ed*

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

*extra tributarie, conseguenti alle misure adottate per fronteggiare la crisi economica e finanziaria derivante dall'emergenza sanitaria in corso (si pensi, tra le altre, alle riduzioni di gettito riguardanti l'Imu, l'imposta di soggiorno, la Tosap, la Cosap, etc.) e le maggiori spese necessarie per fronteggiare le connesse criticità socio-sanitarie (interventi di sanificazione e disinfezione degli uffici, degli ambienti e dei mezzi di trasporto; emergenze e conseguenti prestazioni di lavoro straordinario; acquisto di dotazioni informatiche, di dispositivi di protezione ed altro), possono finire per incidere sulla tenuta del bilancio. Nonostante gli interventi a sostegno attuati dalla normativa emergenziale, in molti casi, possono verificarsi tensioni di cassa e squilibri di bilancio che richiedono interventi correttivi tempestivi e adeguati*".

Dall'analisi del referto e dalle risultanze istruttorie è emerso che il controllo sugli equilibri finanziari non è integrato con il controllo sugli organismi partecipati.

In sede di riscontro l'ente ha fornito i chiarimenti richiesti nei termini di seguito riportati "*detenendo il Comune di Gioia Tauro esclusivamente partecipazioni "semplici", non esercita significativi poteri di controllo sugli organismi partecipati*".

In merito alla mancata adozione da parte del responsabile del servizio finanziario di specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento, come risultante dal referto, è stato chiarito che le risposte fornite fossero da considerare frutto di un refuso atteso che "*il Responsabile del Servizio Finanziario ha adottato formali e specifiche linee di indirizzo, con correlate disposizioni concernenti la salvaguardia degli equilibri finanziari, che ha formalmente inviato ai Responsabili dei diversi Settori dell'Ente*" ed ancora che "*Altresì, si evidenzia che il controllo sugli equilibri finanziari, conformemente alle prescrizioni di cui all'art. 66 del Regolamento di contabilità approvato ex deliberazione C.C. n. 13/2020, è stato effettuato in modo dinamico nel corso dell'intero esercizio finanziario, allorquando si è proceduto all'adozione delle deliberazioni di variazione del documento di bilancio. Per completezza d'informazione, si comunica, in proposito, che il bilancio di previsione 2020 è stato approvato con deliberazione consiliare n. 36 del 30.10.2020 e di seguito sono state apportate n. 4/quattro variazioni di bilancio, mediante apposite deliberazioni degli Organi di governo preposti, ciascuna delle quali corredata dal prospetto attestante il rispetto degli equilibri finanziari e dal parere dell'Organo di Revisione, previamente interpellato.*

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

*Altresì, giusta deliberazione consiliare n. 40 del 30.11.2020, si è proceduto all'assestamento di bilancio e conseguente salvaguardia degli equilibri finanziari".*

In merito alle ragioni del mancato coinvolgimento degli organi di governo attivamente nel controllo di cui si tratta, come riferito nel referto, il comune ha chiarito che la risposta data è frutto di un refuso dal momento che le variazioni di bilancio sono proposte dal Responsabile di Settore e corredate dal parere di regolarità contabile del Responsabile di Ragioneria, che attesta anche il controllo sugli equilibri, oltre che corredate dal parere dell'Organo di Revisione contabile dell'Ente.

In sede di riscontro istruttorio è stato chiarito inoltre che la risposta negativa al quesito del questionario riferito all'adozione di opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, previste dall'art. 183, comma 8, del TUEL per il caso di insufficiente disponibilità di cassa dovuta a ragioni sopravvenute, fosse da ricondurre alle ragioni della insufficiente disponibilità di cassa ascrivibili alla dichiarazione di dissesto piuttosto che a sopravvenienze dell'annualità in esame. Quale effetto della situazione determinatasi l'Ente dichiara di aver adottato "*una politica di rigore nel contenimento della spesa, limitandosi all'assunzione di impegni strettamente necessari al fine di garantire servizi essenziali per la comunità, che ha determinato, negli anni successivi, una contrazione del disavanzo*".

*Osservazioni conclusive*

Il Collegio prende atto.

**6. Controllo sugli organismi partecipati**

Il controllo in esame è finalizzato a rilevare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati sia in termini di bilancio sia in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio affidato o comunque gestito e ad adottare le opportune azioni correttive anche con riferimento ai possibili squilibri economico finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente.

In merito alla richiesta di indicare l'esercizio finanziario a decorrere dal quale il controllo sugli organismi partecipati è stato attivato presso l'ente e di riferire sinteticamente in merito al controllo effettuato sugli organismi partecipati, l'ente

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

ha precisato che "*detenendo il Comune di Gioia Tauro esclusivamente partecipazioni "semplici", non esercita significativi poteri di controllo sugli organismi partecipati*".

*Osservazioni conclusive*

Il Collegio prende atto.

7. **Controllo sulla qualità dei servizi**

Ai sensi dell'art 147 Tuel l'ente deve garantire il controllo della qualità dei servizi erogati sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie finalizzate a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente. Il controllo in esame, mediante la rilevazione della *customer satisfaction,* esprime la propria valenza sotto il profilo della rispondenza delle prestazioni erogate ai bisogni dell'utenza.

In considerazione delle risposte date in sede di referto, tutte di segno negativo, denotanti la mancata attivazione del controllo in esame, il comune ha ribadito quanto già evidenziato circa le "*importanti defaillance della macchina burocratica ed alle diverse e gravi criticità che hanno impegnato l'attività amministrativa dell'Ente, incidendo sullo svolgimento dei controlli amministrativi*". Anche questa tipologia di controllo non è stata espletata per le criticità più volte riferite che hanno impegnato l'attività amministrativa dell'Ente.

Osservazioni conclusive

Il Collegio rileva il mancato svolgimento del controllo in esame e si riserva di verificarne l'attivazione nel successivo ciclo di controllo.

**Appendice Covid -19**

Il questionario relativo all'esercizio 2020 è stato arricchito con l'inserimento di una specifica appendice relativa agli effetti esercitati dalla Pandemia da COVID 19 sul sistema dei controlli interni. L'appendice Covid, pertanto, è strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto svariati profili (programmazione, metodologie, implementazione di aree specifiche di controllo).

In linea con le finalità sopra indicate, in sede istruttoria, in considerazione della circostanza che la quasi totalità delle risposte del questionario recavano risposte di

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

segno negativo sono stati richiesti chiarimenti cui è stato fornito riscontro nei termini di seguito riportati sia pure per sintesi.

Dopo aver richiamato le già più volte evidenziate criticità del quadro gestionale, l'Ente conferma di aver gestito la fase emergenziale del COVID-19, facendo applicazione scrupolosa delle direttive emanate dagli Organi centrali, mediante appositi DPCM.

L'ente riferisce che sebbene non siano stati adottati specifici "protocolli" per il sistema dei controlli interni, tuttavia è stata adottata dal Segretario generale apposita direttiva pubblicata in data 16.03.2020, sul portale istituzionale dell'Ente, alla Sezione "Amministrazione Trasparente" allo scopo di "*assicurare l'attività degli Uffici e l'erogazione dei servizi essenziali durante il periodo dell'emergenza COVID-19 ed i Responsabili dei Settori hanno assicurato, riguardo ai Settori rispettivamente sovrintesi, l'applicazione delle direttive ministeriali, al fine della tutela dei dipendenti dal rischio biologico da Covid-19*". Pertanto, la risposta negativa a detta dell'ente è da ritenere frutto di errore materiale.

Viene riferito, inoltre, in merito all'adozione di una direttiva del Segretario generale e del Sindaco avente ad oggetto "*Disposizioni per l'avvio del lavoro agile per assicurare l'attività degli Uffici durante il periodo dell'emergenza COVID-19*" .

Le criticità croniche dell'ente unitamente a quelle ingenerate dall'emergenza Covid-19 e dalla necessità di provvedere, nei chiarimenti offerti, non avrebbero consentito di adeguare la regolamentazione dell'Ente e le modalità di attuazione dei controlli di regolarità amministrativa e contabile in seguito all'emergenza sanitaria. L'ente ha precisato che, tuttavia, gli atti di spesa "*finalizzati a fronteggiare l'emergenza pandemica sono stati controllati nel campione dei provvedimenti di determinazione dirigenziale verificati a cadenza trimestrale, in base all'estrazione di cui detto, per come da prescrizioni ex art. 18 dell'apposito regolamento sui controlli (Tecniche di campionamento)*". Conseguentemente la risposta fornita nel referto era da considerare frutto di errore.

Continuando nei chiarimenti è stato precisato che il personale in lavoro agile "*si teneva in contatti telefonici quotidiani con il Responsabile del Settore di rispettiva*

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

*appartenenza, che, quindi, ne monitorava l'attività, con riferimento alle specifiche direttive impartite ed ai tempi di osservanza*".

Con riferimento ai restanti quesiti con risposta negativa o non dichiarata, il Comune di Gioia Tauro richiama le considerazioni già effettuate con riferimento alle "*gravi carenze di organico, alle molteplici ed importanti problematiche affrontate nell'anno, aggravate dalle ulteriori contingenze strettamente connesse all'eccezionalità della fase emergenziale della pandemia*".

In relazione alla mancata risposta al quesito del referto afferente all'incidenza esplicata dalla legislazione emergenziale, nell'ambito del controllo sugli equilibri finanziari, sulla verifica di congruità delle stime di diverse voci il comune ha specificato che "*la legislazione emergenziale non ha influito sulla verifica delle congruità delle stime delle diverse voci, in quanto tali verifiche sono state regolarmente effettuate, come per legge*".

Giova evidenziare che l'ente ha motivato ciascuna delle risposte fornite in seno al questionario, fornendo ampie delucidazioni e dando prova della volontà di voler fornire ampio riscontro.

La risposta negativa fornita nel referto circa le modificazioni intervenute in punto di riscossione viene addebitata ad un errore materiale. Infatti, l'ente lamenta durante il periodo dell'emergenza COVID-19, l'intervenuta diminuzione nella riscossione delle entrate.

Precisa, inoltre, di non aver fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria né ad applicazione di avanzo trovandosi in una condizione di disavanzo.

Viene chiarito, altresì, come l'emergenza pandemica non abbia influito sul monitoraggio dei contratti di fornitura in essere.

Chiarisce di non aver ridotto volontariamente le entrate proprie, "né *avrebbe potuto, in conseguenza dello stato di dissesto*", ulteriormente precisando, nel richiamare quanto riferito in merito alle attività di recupero coattivo, di aver "*semplicemente soprasseduto dall'avvio dei recuperi coattivi, in relazione alle notevoli difficoltà causate dalla pandemia ai bilanci dei contribuenti*".

Le criticità dell'ente e quelle correlate alla fase emergenziale da covid-19 vengono infine richiamate in linea generale anche in relazione al controllo sulla qualità dei

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

servizi, con la precisazione che "*La costante informazione sui servizi disponibili in presenza e da remoto e sulle modalità di fruizione degli stessi è stata assicurata mediante la pubblicazione di avvisi sull'home page dell'Ente*".

***Appendice lavoro agile***

Anche tale Appendice dedicata al lavoro agile integra un aspetto innovativo del questionario 2020 che "*disciplina i controlli con riguardo ad uno dei principali "effetti collaterali" dell'emergenza sanitaria, ovvero il c.d. "smart working". La trattazione dei quesiti sul lavoro agile in una separata appendice è dettata dalla consapevolezza che tale nuovo approccio dell'organizzazione del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente, rimarrà, finita l'emergenza, una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa "in presenza*". (Deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

In sede istruttoria è stata rilevata la mancata compilazione della sezione di tale referto riferita al lavoro agile.

L'Ente sottolinea nuovamente che la causa è da ricondurre alle" *carenze della struttura amministrativa ed alle numerose e delicate problematiche che si è dovuto affrontare"*.

**P.Q.M**

La Sezione regionale di controllo per la CALABRIA

**ACCERTA**

l'inadeguatezza del controllo di gestione, la mancata attivazione del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi e la parziale adeguatezza delle altre tipologie di controlli interni del Comune di Gioia Tauro

**INVITA**

Il Comune ad intraprendere le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e debolezze di sistema riscontrate ed evidenziate nelle osservazioni conclusive formulate per ciascuna forma di controllo ed in particolare:

- in tema di **controllo successivo di regolarità amministrativa contabile:**

- **implementare** gli atti oggetto di controllo;

Comune di Gioia Tauro - Protocollo (E) n.0017255/2024 del 10-06-2024

- **attivare** ispezioni e indagini, preferibilmente nelle aree a rischio, volte ad accertate la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi;
  - **rendere operativo** il controllo di gestione e il controllo strategico
  - **procedere,** in tema di controllo sulla qualità dei servizi, al fattivo coinvolgimento degli *stakeholder*; **effettuare** confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni anche al fine di provocare un innalzamento degli standard di qualità.

**DISPONE**

- che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, al Segretario Generale, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione e all'Organismo di valutazione del Comune di Gioia Tauro (RC);
- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, (sezione "*Amministrazione Trasparente*") ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 16 marzo 2023.

Relatore

Emanuela Friederike DAUBLER

EMANUELA
FRIEDERIKE DAUBLER
CORTE DEI CONTI
24.03.2023 12:54:49
GMT+01:00

Presidente

Rossella SCERBO

ROSSELLA SCERBO
CORTE DEI CONTI
07.06.2024 09:27:22
GMT+00:00

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

ELENA RUSSO
CORTE DEI CONTI
07.06.2024 11:22:41
GMT+01:00