

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T89



DOC. INTERNO N.81490046 del 04/07/2019

Deliberazione n. 133/2019/vsge



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER La Campania
composta dai seguenti magistrati:

Fulvio Maria LONGAVITA

Presidente (Relatore)

Alessandro FORLANI

Consigliere

Rossella BOCCI

Consigliere

Francesco SUCAMELI

I Referendario

Raffaella MIRANDA

I Referendario

Emanuele SCATOLA

Referendario

nella Camera di consiglio del 3 luglio 2019

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

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;

VISTO il D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, come convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 1, del D.L. 24 giugno 2014 n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 116 dell'11 agosto 2014;

VISTO l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i. recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle

deliberazioni delle medesime Sezioni Riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione n. 13/2018/INPR depositata in data 6/2/2018, di approvazione del programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2018;

LETTE le "Linee guida" per il referto annuale dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dei comuni con oltre 15.000 abitanti sul funzionamento dei controlli interni ai sensi dell'art. 148 TUEL, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 14/SEZAUT/2018 del 10 luglio 2018;

VISTA la nota dell'8/01/2019 del Comune di Angri, con la quale è stato trasmesso il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio 2017;

VISTA la nota n.775 del 12/02/2019 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente locale chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota n. 13046 del 15/04/2019, protocollata al n.2155 del 17 aprile 2019, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sul suddetto referto all'esame collegiale della Sezione convocata per il 3 luglio 2019;

UDITO il relatore, dott. Fulvio Maria Longavita;

PREMESSO

L'art. 148 del D.lgs. n. 267/2000 e s.m.i. ha previsto 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".

Le finalità di fondo del controllo di cui trattasi erano state già individuate dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 4/2013 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.

CONSIDERATO

che lo schema di relazione relativo all'anno 2017, approvato dalla Sezione Autonomie con la predetta deliberazione n. 14/2018, consente per ciascuna tipologia di controllo (di regolarità amministrativo contabile, di gestione, strategico, sugli equilibri finanziari, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi) di acquisire una serie di dati ed informazioni utili alla verifica di che trattasi.

In ottemperanza alle suesposte prescrizioni, il Comune di Angri ha trasmesso a questa Sezione in data 8 gennaio 2019 il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'ente relativo all'esercizio 2017.

Il Magistrato istruttore, con nota prot. n. 775 del 12 febbraio 2019, ha chiesto all'Amministrazione chiarimenti in merito ad alcune criticità, concernenti il controllo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo di gestione, il controllo strategico, il controllo sugli equilibri finanziari, il controllo sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi.

In dettaglio è stato fatto presente quanto segue:

A) Controllo di regolarità amministrativa e contabile (quesiti da 2 a 2.11.1 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

"a) la tecnica di campionamento adottata nel corso dell'anno per la scelta degli atti da sottoporre a controllo è quella dell' "estrazione casuale" (v. risposta 2.4) e gli "esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività da sottoporre a controllo" (v. risposta 2.5). Un simile criterio di scelta, del tutto "casuale", sembra porsi in contrasto con una "ragionata" valutazione degli atti da sottoporre al controllo in discorso, così come la mancanza di ogni collegamento tra tale tipo di controllo e quello di gestione sembra porsi in contrasto con la visione "integrata" dei controlli interni ed esprime, nel complesso un controllo "non adeguato", ai sensi dell'art.148 TUEL. Sul primo aspetto, in particolare, si richiamano le disposizioni dell'art. 147-bis, comma 2 TUEL, alla stregua delle quali il controllo in discorso, sebbene casuale, deve avvenire in base ad una "motivata tecnica di campionamento" (cfr., in termini, anche art. 8 del regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune);

b) il dato sul numero degli atti indicati al punto 2.6.a della relazione trasmessa (n.94), va chiarito alla luce delle disposizioni del regolamento comunale dei controlli;

B) Controllo di gestione (quesiti da 3 a 3.10 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Emergono, in proposito, difficoltà a comprendere le concrete dinamiche e caratteristiche del controllo di che trattasi, in quanto nella relazione emerge che:

a) non sono previste articolazioni organizzative decentrate, inserite nei diversi settori operativi" (v. risposta 3.3);

b) non risultano tempestivi i report periodici sul controllo di gestione (v. risposta 3.4);

c) non sono stati elaborati indicatori di attività/processo e di output (v. risposta 3.5.a.b);

d) il ripetuto controllo non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento per la riprogrammazione degli obiettivi (v. risposta 3.6)

e) non esiste un sistema di ponderazione degli obiettivi (v. risposta 3.10).

C) Controllo Strategico (quesiti da 4 a 4.7 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Al riguardo si rileva che per tale tipo di controllo emergono gravi lacune sotto il profilo della sua effettività ed aderenza alle ragioni del suo stesso essere, in quanto quasi tutte le risposte ai quesiti formulati in proposito sono negative (v. risposte 4.2,4.3,4.4).

D) Controllo sugli equilibri finanziari (quesiti da 5 a 5.9.1 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Si invita ad illustrare le modalità di integrazione del controllo sugli equilibri con quello sugli organismi partecipati (v. risposta 5.1).

E) Controllo sugli organismi partecipati (quesiti da 6 a 6.10 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Al riguardo si rileva che:

a) non sono stati definiti per l'anno gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali (v. risposta 6.2)

- b) non è stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale (v. risposta 6.6);*
- c) non risultano previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati (v. risposta 6.7);*
- d) non tutti gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la relativa "Carta dei servizi" (v. risposta 6.8);*
- e) non è stato elaborato ed applicato nessuno degli indicatori di cui al punto 6.9.*

F) Controllo sulla qualità dei servizi (quesiti da 7 a 7.10 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Al riguardo si rileva che, anche, per tale tipo di controllo non risulta espletata alcuna attività in quanto tutte le risposte ai quesiti formulati in proposito sono negative o, in alcuni casi, non esprimono i relativi dati (v. risposte 7.2, 7.3, 7.5 e 7.6). 7.2, 7.3).

Sul piano generale, peraltro, è da rilevare anche una non eccessiva attenzione riservata al concreto espletamento dei controlli interni come evidenzia il dato sulle relative "unità di personale utilizzate" (v. risposta 1.5)."

L'Ente ha fornito riscontro alle predette richieste con nota n. 13046 del 15 aprile 2019, protocollo interno n. 2155 del 17.04.2019.

"A) Controllo di regolarità amministrativa e contabile (quesiti da 2 a 2.11.1 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Al riguardo, sono stati diffusamente esposti i criteri seguiti nel campionamento di selezione degli atti da sottoporre a controllo, in raccordo anche con il Piano Anticorruzione, e sono stati illustrati in dettaglio gli atti controllati.

Con riferimento al raccordo del controllo in discorso con quello di gestione, si è fatto presente quanto segue: "Gli esiti del controllo di gestione, riferiti [al 2016], non hanno evidenziato rilievi e/o irregolarità nell'andamento della gestione tali da incidere sulla dimensione e/o sulla tipologia del campione".

B) Controllo di gestione (quesiti da 3 a 3.10 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Al riguardo l'Ente, ha illustrato il sistema organizzativo del controllo di Gestione, precisando che, sebbene non siano "state costituite presso l'ente specifiche singole articolazioni organizzative decentrate, all'interno delle UOC, è stata istituita, così come previsto in disposizioni regolamentari dell'organizzazione degli uffici e servizi, apposita struttura per l'esercizio dei controlli interni di

gestione, strategico e sugli organismi partecipati configurata in posizione di staff, costituita da risorse esterne e integrata sul supporto operativo fornito dai responsabili delle UOC, con l'intento di costruire nel tempo un sistema energetico e integrato delle varie tipologie di controllo".

Relativamente alla tempestività dei report, l'Ente ha evidenziato di aver errato nella risposta al questionario della Sezione delle Autonomie, avendo considerato "solo [il] report finale annuale sull'esercizio 2017, i cui esiti sono di ausilio per la programmazione dell'esercizio successivo".

"In realtà", si è soggiunto, "i report infrannuali, sono risultati tempestivi e di supporto alle variazioni e rettifiche da apportare al progetto previsionale in corso d'anno".

Quanto, invece alla capacità del controllo in discorso di influenzare l'attività in corso, l'Ente ha precisato di aver "avviato" un lavoro di analisi e successiva concertazione con i responsabili per materia di possibili indicatori di attività/processo e di output".

C) Controllo strategico (quesiti da 4 a 4.7 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Con riferimento al controllo Strategico, l'Ente si è espresso genericamente nei termini che seguono: "Il controllo di carattere strategico è stato volto a verificare l'andamento di alcune macrovariabili di carattere strategico fondamentali per l'impianto programmatico, come il saldo di finanza pubblica, l'indebitamento, lo stato di realizzo delle entrate, il costo del personale impiegato nonché l'analisi di costi e ricavi dei principali servizi erogati, la disponibilità di risorse proprie da poter destinare agli investimenti nonché l'analisi della tipologia e quantità risorse storicamente destinate ai programmi di spesa fornendo utili dati per l'orientamento delle scelte da assumere. Inoltre ha verificato lo stato di attuazione dei programmi sotto il profilo della misurazione percentuale dell'impiego degli stanziamenti ad essi destinati nonché delle risorse realizzate, e sullo stato di avanzamento dell'attività programmate".

D) Controllo sugli equilibri finanziari (quesiti da 5 a 5.9.1 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Con riferimento a tale tipo di controllo ha illustrato in dettaglio i termini del suo espletamento, con riferimento anche alle diverse forme di partecipazioni.

E) Controllo sugli organismi partecipati (quesiti da 6 a 6.10 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Al riguardo il Comune, dopo aver precisato di aver "regolarmente adottato il Piano di razionalizzazione delle società [ed] il bilancio consolidato per l'anno 2017", ha fatto presente di avere in prevalenza partecipazioni *pulviscolari* in società che "non svolgono per la quasi totalità servizi pubblici in senso stretto", mentre "quello svolgente il servizio pubblico di trasporto versa in stato di Amministrazione Straordinaria e gli altri in stato di liquidazione".

Si è inoltre puntualizzato che l' "unico organismo strumentale del Comune di Angri che vanta una continuità di gestione dell'attività nel triennio e alla quale sono stati forniti indirizzi è l'Azienda Speciale Angri Eco Servizi", per la quale "è stata monitorata l'attuazione [delle] norme [sul] personale, tramite l'apposita struttura, costituita per il controllo sugli organismi partecipati".

L'Ente ha anche fatto sapere che la predetta "Azienda Speciale ha redatto [...] e pubblicato sul proprio sito la Carta dei servizi".

F) Controllo sulla qualità dei servizi (quesiti da 7 a 7.10 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Al riguardo l'Ente ha fatto presente di aver previsto "l'attivazione del controllo a decorrere dall'anno 2015 con modalità da prevedere successivamente, [ma] in realtà, negli anni successivi sono state poste in essere varie iniziative per la rilevazione della soddisfazione dell'utenza [...] sporadiche, non condotte nell'ambito di un sistema integrato dei controlli, che si è cercato via via di implementare e mettere a sistema". Tuttavia, soltanto "nel corso dell'anno 2017, in sede di Conferenza dei responsabili UOC, si è stabilito di avviare un sistema di rilevazione della qualità dei servizi", concretamente attuato per "il servizio di mensa scolastica e il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti gestito dall'Azienda Speciale <<Angri Eco Servizi>>".

Da ultimo, con riferimento al rilievo generale della carenza di personale applicato al concreto espletamento dei "controlli interni", l'Ente ne ha illustrato le ragioni, facendo riferimento anche al "contesto di grande precarietà di risorse umane" di cui dispone.

Il Magistrato istruttore, all'esito dell'attività di competenza, ha deferito all'esame collegiale le risultanze complessive del referto.

RITENUTO

che l'esame del referto e dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione evidenziano un sistema dei controlli interni piuttosto lacunoso, ma in via di miglioramento.

Ciò vale essenzialmente per il:

a) Controllo di gestione.

Le indicazioni fornite dall'Ente, in realtà, confermano la lentezza con la quale si sta dando concreta attuazione al predetto controllo, atteso che non è stato ancora pienamente realizzato

"l'intento di costruire nel tempo un sistema energetico ed integrato delle varie tipologie di controllo", di cui quello di gestione ne costituisce una tra le principali componenti.

Del resto è stato anche fatto presente che l'Ente ha finora solo "avviato [il] lavoro di analisi e di successiva concertazione di possibili indicatori di attività /processo e di output".

In relazione a quanto sopra, la Sezione sollecita l'Ente ad una piena e completa attuazione del controllo in discorso.

b) Controllo strategico.

La risposta dell'Ente, al riguardo, esprime valutazioni complessive e generiche, che non soddisfano la richiesta di chiarimenti relativa alle negative risposte dei nn. 4.2; 4.3 e 4.4 del questionario.

In relazione a ciò, si invita l'Ente ad un miglioramento, in concreto, del controllo di che trattasi.

c) Controllo sugli organismi partecipati.

Dalla risposta fornita dall'Ente, in disparte i riferimenti al processo di "razionalizzazione" e di "consolidamento" dei bilanci (per i quali si invita a prestare la massima, scrupolosa attenzione al rispetto delle relative norme), emergono indicazioni anche per le partecipazioni *pulviscolari* e per le società che non svolgono "servizi pubblici".

Per tali società la Sezione ritiene di dover richiamare:

a) quanto alle prime (partecipazioni *pulviscolari*), ed ai fini dell'esercizio del "controllo pubblico" su di esse, la recente deliberazione delle SS.RR. in sede di controllo n.11/2019, nonché la sent. n.16-EL /2019 delle SS.RR. in Speciale composizione;

b) quanto alle seconde (società che non esercitano servizi pubblici), invece, le disposizioni del d. lgs. N.175/2016 che limitano la possibilità degli enti di partecipare in società che non perseguino finalità corrispondenti ai loro fini istituzionali.

d) Controllo sulla qualità dei servizi.

Le risposte fornite in proposito, confermano le criticità emerse dal questionario, per le quali non sono del tutto chiari gli elementi di valutazione offerti dall'Ente.

Si prende atto, tuttavia, della volontà dell'Ente di "adeguarsi" a più appropriati standard di realizzazione del controllo in discorso.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania

DELIBERA

di prendere atto del referto sul funzionamento dei controlli interni relativi all'esercizio 2017, come integrato dalle deduzioni fornite in sede istruttoria, e di richiamare l'attenzione del Comune di Angri sui residui profili di criticità prima evidenziati.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione, da pubblicare sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 33/2013, sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di Angri

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del 3 luglio 2019.



Il Presidente
Fulvio Maria Longavita

Depositato il **03 LUG. 2019**

Il Direttore della Segreteria
Dott. Mauro Grimaldi

