



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai seguenti magistrati:

Fulvio Maria LONGAVITA	Presidente
Vincenzo BUSA	Consigliere
Beatrice MENICONI	Primo Referendario relatore
Antonio DI STAZIO	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 19 dicembre 2016

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. 36/2016/INPR depositata in data 29 febbraio 2016, di approvazione del programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2016;

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. 6 del 4 febbraio 2016;

VISTA la nota prot. n. 17198 del 3 ottobre 2016 della Provincia di Terni, protocollata in data 4 ottobre 2016 al n. 1669, con la quale è stato trasmesso il referto sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio 2015;

VISTA la nota prot. n. 1749 del 18 ottobre 2016 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'ente locale chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota prot. n. 18783 del 27 ottobre 2016, protocollata al n. 1782 in pari data, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente, su richiesta del Magistrato istruttore, ha deferito la decisione sul suddetto referto all'esame collegiale della Sezione convocata per il 19 dicembre 2016;

UDITO il relatore, Dott.ssa Beatrice Meniconi;

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.

Lo schema di relazione relativo all'anno 2015, approvato dalla Sezione Autonomie con la predetta deliberazione n. 6/2016, 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 cui trattasi.

In ottemperanza alle suesposte prescrizioni, la Provincia di Terni, con nota prot. n. 17198 del 3 ottobre 2016, ha trasmesso a questa Sezione il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'ente relativo all'esercizio 2015.

Il Magistrato istruttore, con nota prot. n. 1749 del 18 ottobre 2016, ha chiesto all'ente locale chiarimenti in merito ad alcune criticità, riscontrate con la nota prot. n. 18783 del 27 ottobre 2016.

Il Magistrato istruttore, all'esito dell'attività istruttoria, ha deferito all'esame collegiale le risultanze complessive dell'esame del detto referto, chiedendo al Presidente della Sezione di fissare, a tal fine, apposita adunanza.

CONSIDERATO

Dall'esame del referto sono emerse alcune criticità, oggetto di specifici rilievi istruttori di seguito indicati.

- 1) Controllo di regolarità amministrativo contabile: è stato chiesto all'Ente di confermare le risposte fornite circa gli atti esaminati e le irregolarità rilevate, i destinatari dei report e l'avvenuta verifica da parte dell'organo di controllo delle attestazioni concernenti i pagamenti tardivi ex art. 41 del d.l. n. 66/2014, e di relazionare in merito alle iniziative adottate per il superamento delle criticità riscontrate;
- 2) Controllo di gestione: è stato chiesto all'Ente di confermare e motivare la dichiarazione relativa alla mancata adozione di un sistema di contabilità economica. E' stato altresì rilevato il mancato inoltro a questa Sezione del Referto del controllo di gestione per l'anno 2015 di cui all'art. 198 del TUEL;
- 3) Controllo strategico: è stato chiesto all'Ente di confermare i dati indicati nel referto;
- 4) Controllo sugli equilibri finanziari: è stato chiesto all'Ente di confermare le risposte negative fornite in merito all'adozione da parte del responsabile del servizio finanziario di atti di indirizzo e/o coordinamento per lo svolgimento del controllo in esame, ai soggetti coinvolti nel controllo e al numero di report redatti. E' stato inoltre richiesto di rispondere al quesito riferito al coinvolgimento formale del Consiglio comunale nel controllo della salvaguardia degli equilibri finanziari;
- 5) Controllo sugli organismi partecipati: è stata rilevata la mancata compilazione dei relativi quesiti del referto e sono stati quindi chiesti chiarimenti in merito, anche relativamente alle modalità di espletamento del controllo sulle società, sia a partecipazione minoritaria che maggioritaria, ex art. 147-quater del TUEL;
- 6) Controllo di qualità dei servizi: è stato chiesto all'Ente di confermare le risposte fornite e di trasmettere copia del report prodotto nel 2015.

In risposta ai rilievi sopra riportati, sono stati chiariti alcuni aspetti:

1) Relativamente al controllo di regolarità amministrativa e contabile è stato confermato che nel corso del 2015 sono stati controllati n. 12 atti e che non sono state rilevate irregolarità. E' stato altresì confermato il mancato invio dei report ai destinatari previsti dal comma 3 dell'art. 147-bis del TUEL e precisato che la trasmissione viene effettuata solo in caso di rilievi negativi.

In ordine invece alla verifica da parte dell'organo di controllo delle attestazioni concernenti i pagamenti tardivi ex art. 41 del d.l. n. 66/2014, l'Amministrazione ha dichiarato che la risposta negativa contenuta nel referto è erronea in quanto il controllo di cui trattasi è stato regolarmente effettuato.

Con riferimento alle criticità riscontrate nel funzionamento del controllo in esame e alle conseguenti iniziative adottate, l'Amministrazione ha dichiarato che *"è in corso il processo di riorganizzazione dell'ente, inoltre sono previsti entro l'anno i rinnovi del consiglio provinciale e del presidente; quindi in seguito potrebbe essere modificato il regolamento dei controlli"*;

2) Relativamente al controllo di gestione e alla mancata adozione del sistema di contabilità economica, è stato dichiarato che l'Ente *"adotterà tale sistema a partire dal Bilancio di Previsione 2016"*.

In merito alla mancata trasmissione a questa Sezione del referto del controllo di gestione per l'anno 2015 di cui agli artt. 198 e 198-bis del TUEL, l'Amministrazione ha riferito che per l'anno 2015 *"non è stato redatto il Bilancio dell'Ente e quindi non è stato possibile effettuare nessun controllo ... Il servizio preposto alla redazione del referto di gestione non ha potuto effettuare il controllo di gestione e tanto meno elaborare il referto di cui all'art. 198 del TUEL. Questo Ente è in grado di inviare la misurazione e la valutazione della performance, organizzativa e individuale per l'applicazione dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito"*;

3) Relativamente al controllo strategico l'Amministrazione ha dichiarato di confermare le risposte fornite ai quesiti del referto, che risultano però prive di consequenzialità logica. In particolare l'Amministrazione mentre da un lato ha dichiarato di non aver adottato nel corso del 2015 deliberazioni di verifica circa lo stato di attuazione dei programmi, dall'altro indica una percentuale media di raggiungimento degli obiettivi strategici del 100%. Inoltre, in merito alle criticità riscontrate, ha evidenziato che *"...La criticità riscontrata nell'anno 2015 è stata quella di non aver approvato il bilancio di Previsione e il relativo PEG 2015. Di non*

avere prodotto il piano degli obiettivi all'inizio dell'anno. Solo il 27 Agosto 2015 i Dirigenti hanno individuato gli obiettivi strategici trasversali e quelli di gestione dei Servizi. ... Le operazioni richieste in questa sezione risentono in negativo di tale situazione. Questo Ente è in fase di predisposizione del piano di riequilibrio finanziario decennale”;

4) Relativamente al controllo sugli equilibri finanziari - ed in merito, in particolare, all'adozione da parte del responsabile del servizio finanziario di atti di indirizzo e/o coordinamento per lo svolgimento del controllo in esame, ai soggetti coinvolti nel controllo e al numero dei report redatti, nonché al coinvolgimento formale del Consiglio comunale nel controllo della salvaguardia degli equilibri finanziari -, è stato dichiarato che *"le risposte negative si riferiscono agli adempimenti previsti in una normale situazione di gestione a bilancio di previsione approvato ed in tal senso vanno considerate. Di contro il Dirigente Finanziario ha posto in essere tutte le attività propedeutiche alla approvazione del bilancio di previsione 2015, coinvolgendo, come risulta dalla documentazione agli atti, tutti gli attori interessati ovvero quelli indicati al punto 4.2 del questionario. In particolare si evidenzia la nota inviata anche a codesta Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti con nota PEC 37748 del 24/06/15 ai sensi dell'art. 153, comma 6 Tuel, nonché la deliberazione consiliare n.ro 1 dell'11/02/16 di ricorso al Piano di riequilibrio pluriennale già iscritta in sedute precedenti all'ordine del giorno”;*

5) Relativamente al controllo sugli organismi partecipati l'Amministrazione ha confermato quanto già dichiarato in relazione al sistema dei controlli interni per l'anno 2014¹, richiamando l'art. 21 del proprio Regolamento sul Sistema dei Controlli Interni che limita il controllo di cui trattasi alle società e agli organismi nei quali l'Amministrazione detiene almeno il 50% del capitale sociale.

Inoltre ha precisato che l'Ente "effettua alcune attività di controllo come il monitoraggio dello statuto e i relativi aggiornamenti, la verifica degli Ordini del Giorno e della partecipazione alle assemblee dei soci e relative deliberazioni, il rispetto degli adempimenti delle società previsti dalla legge, il controllo sull'efficienza gestionale attraverso l'inserimento nel bilancio dell'ente del fondo a copertura perdite delle società partecipate, l'acquisizione dei bilanci di previsione. Si ritiene pertanto che quanto previsto dall'art. 147 quater del TUEL venga comunque soddisfatto attraverso le suddette attività.

¹ Vedi deliberazione della Sezione n. 96/2016/PRSP depositata in data 14 ottobre 2016

Non sono stati compilati i punti del referto annuale poiché non abbiamo trovato riscontro diretto nei relativi punti sulle attività sopra indicate, non essendo comunque presente nell'ente una struttura specificamente istituita per i controlli sulle partecipate";

6) Relativamente al controllo di qualità dei servizi l'Amministrazione, nel confermare le risposte fornite nel referto, ha ribadito che per il 2015 tale controllo è stato effettuato nei Servizi del Settore Politiche attive e mercato del lavoro e formazione professionale.

RITENUTO

Che dall'esame del referto annuale e dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione emergono:

1) Profili di criticità che non raggiungono un giudizio complessivo di inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie dei controlli interni, di cui all'art. 148, comma 4, del TUEL, in merito al controllo di regolarità amministrativa e contabile, le cui risultanze non vengono trasmesse ai destinatari previsti dal comma 3, dell'art. 147-bis, del TUEL.

Su tale aspetto si invita l'Ente ad adottare le misure idonee a superare le criticità rilevate.

2) Profili di assenza e/o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie dei controlli interni per l'esercizio 2015, di cui all'art. 148, comma 4, del TUEL in relazione:

a) Al controllo di gestione, non effettuato per l'esercizio in esame, e che risulta tuttora strutturato secondo modalità non conformi a quelle indicate negli articoli 196 e 197 del TUEL che non consentono la rilevazione dei dati relativi ai costi, ai proventi e ai risultati raggiunti, al fine di valutare l'efficacia, l'efficienza e il livello di economicità dell'azione amministrativa;

b) Al mancato sostanziale espletamento del controllo strategico previsto dall'art. 147-ter del TUEL;

c) Al mancato espletamento del controllo sulle società, sia a partecipazione minoritaria che maggioritaria, secondo le metodologie di cui all'art. 147-quater del TUEL;

d) Al parziale espletamento del controllo di qualità dei servizi erogati, previsto dal comma 2, lettera e), dell'art. 147, del TUEL.

P. Q. M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per l'Umbria

DELIBERA

- di prendere atto del referto annuale sul funzionamento dei controlli interni della Provincia di Terni, relativo all'esercizio 2015, e delle deduzioni fornite dall'Ente in ordine agli specifici rilievi;

- di segnalare le criticità descritte in parte motiva al Presidente della Provincia, al Presidente del Consiglio Provinciale ed all'Organo di Revisione dei conti della Provincia di Terni, e, per le lettere da a) a d) del punto 2), anche alla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per l'Umbria, ai sensi e per gli effetti dell'art. 148 del decreto legislativo n. 267 del 18 agosto 2000 e s.m.i., in relazione alle disposizioni dell'art. 52 del recente Codice della Giustizia Contabile.

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 Presidente della Provincia, al Presidente del Consiglio Provinciale ed all'Organo di Revisione dei conti della Provincia di Terni, nonché alla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei Conti per l'Umbria.

Così deciso in Perugia, nella Camera di Consiglio del 19 dicembre 2016.

Il Magistrato relatore
f.to Beatrice Meniconi

Il Presidente
f.to Fulvio Maria Longavita

Depositato il 20 dicembre 2016
Il Direttore della Segreteria
f.to Roberto Attilio Benedetti