



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

Fulvio Maria LONGAVITA	Presidente
Vincenzo BUSA	Consigliere
Francesco BELSANTI	Primo Referendario
Beatrice MENICONI	Primo Referendario – relatrice

nella Camera di consiglio del 5 dicembre 2017

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. 1/2017/INPR depositata in data 19 gennaio 2017, di approvazione del programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2017;

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. 5 del 30 marzo 2017;

VISTA la nota prot. n. 8830 del 30 giugno 2017 della Provincia di Terni, protocollata in data 3 luglio 2017 al n. 1355, con la quale è stato trasmesso il referto sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio 2016;

VISTA la nota prot. n. 2113 del 23 ottobre 2017 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'ente locale chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota n. 24798 del 3 novembre 2017, protocollata al n. 2252 del 6 novembre 2017, 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 5 dicembre 2017;

UDITA la relatrice, 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 2016, approvato dalla Sezione Autonomie con la predetta deliberazione n. 5/2017, 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. 8830 del 30 giugno 2017, ha trasmesso a questa Sezione il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'ente relativo all'esercizio 2016.

Il Magistrato istruttore, con nota prot. n. 2113 del 23 ottobre 2017, ha chiesto all'Ente locale chiarimenti in merito ad alcune criticità, riscontrate con la nota n. 24798 del 3 novembre 2017.

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 riferire e confermare le risposte fornite circa gli atti esaminati e le irregolarità

rilevate e di confermare e motivare la risposta in merito ai destinatari dei report;

- 2) Controllo di gestione: è stato chiesto all'Ente di riferire in merito alla mancata adozione di tutti i reports previsti dal Regolamento interno (n.2), di confermare e motivare il numero degli indicatori elaborati per il 2016 (in netta diminuzione rispetto al 2015), la dichiarazione relativa alla mancata adozione di un sistema di contabilità economica e del "Piano dei conti integrato". E' stato altresì chiesto di relazionare sulle criticità riscontrate e sulle iniziative adottate per il superamento delle stesse. E' stato inoltre rilevato il mancato inoltro a questa Sezione del Referto del controllo di gestione per l'anno 2016 di cui all'art. 198 del TUEL;
- 3) Controllo strategico: è stato chiesto all'Ente di riferire in merito alla mancata adozione di tutti i reports previsti dal Regolamento interno (n.2), di confermare i dati indicati nel referto e di relazionare sulle criticità riscontrate e sulle iniziative adottate per il superamento delle stesse;
- 4) Controllo sugli equilibri finanziari: è stato chiesto all'Ente di confermare le risposte fornite in merito ai soggetti coinvolti nella salvaguardia degli equilibri finanziari di bilancio, al coinvolgimento formale del Consiglio nel controllo della salvaguardia degli equilibri finanziari, alle misure per ripristinare gli stessi equilibri e all'intervento del Consiglio ai sensi dell'art. 193 del TUEL. E' stato inoltre richiesto di relazionare in merito alle criticità riscontrate;
- 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 relazionare in merito alle criticità riscontrate.

In risposta ai rilievi sopra riportati, l'Ente ha comunicato quanto segue:

- 1) Relativamente al controllo di regolarità amministrativa e contabile è stato confermato che nel corso del 2016 sono stati controllati n. 11 atti e che non sono state rilevate irregolarità. E' stata altresì confermata la risposta negativa per ciascuno dei destinatari dei reports, eccetto che per i responsabili dei servizi in

quanto "non sono state fatte altre comunicazioni in quanto non sono state rilevate irregolarità."

2) Relativamente al controllo di gestione e alla mancata produzione dei reports periodici previsti nei regolamenti dell'Ente (n.2) è stato affermato che "in mancanza dell'approvazione del Bilancio preventivo e dei documenti di programmazione relativi non è stato possibile effettuare tale adempimento idoneo a verificare l'andamento delle previsioni ed a correggere eventuali scostamenti."

In merito alla minore elaborazione di indicatori rispetto al 2015 l'Ente ha riferito che "... è stato interessato a partire dal 1 dicembre 2015 ad una profonda riforma; così detta Del Rio (legge 56/2014). Con questa Legge sono state trasferite, a partire dal 1.12.2015, molte funzioni e personale a Regione, Comuni e Enti Statali. Tale situazione ha generato una riduzione delle funzioni, dei servizi e delle attività dell'Ente, producendo ovviamente anche minori indicatori."

In riferimento alla mancanza di un sistema di contabilità economica e del Piano dei conti integrato" l'Ente ha precisato che "in sede di redazione del rendiconto di Bilancio 2016 è stato adottato il sistema di contabilità economica".

Relativamente alle criticità riscontrate e alle iniziative adottate per il loro superamento l'Ente ha inoltrato la relazione sulla performance 2016 ed ha riferito che "Come è evidente il Controllo di gestione è destinato a supportare le decisioni di gestione affidate all'esclusiva competenza della dirigenza e si caratterizza per la contestualità dell'azione amministrativa diventando una sorta di "computer di bordo" che segnala durante il percorso gestionale tutta una serie di indicatori significativi, evidenziando anche ogni scostamento rispetto a degli standard prefissati. Presupposto fondamentale del processo del controllo di gestione e quindi anche della redazione del referto del controllo di gestione di cui all'art. 198 del TUEL, è la pianificazione: solo così, infatti, è possibile creare un circuito completo. In mancanza dell'approvazione del Bilancio Preventivo e dei documenti programmatici non è stato possibile effettuare tale adempimento idoneo a verificare l'andamento delle previsioni ed a correggere eventuali scostamenti e a certificare il risultato di esercizio. Il documento in nostro possesso, come indicato nella nota del 23.06.2017, trasmessa al Presidente, che si allega, è quello riferito alla relazione sulle performance redatta dall'OIV che evidenzia secondo la definizione normativa, la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e attraverso l'analisi del raggiungimento degli obiettivi la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente,

l'efficienza nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi rappresentando il report anche per il controllo strategico di cui all'art. 19 del regolamento sul sistema dei controlli interni (delibera C.P. n. 14 dell'8.4.2013).".

3) Relativamente al controllo strategico l'Amministrazione ha confermato la mancata adozione dei reports previsti dal Regolamento interno (n.2), chiarendo che *"in mancanza dell'approvazione del Bilancio preventivo e dei documenti di programmazione relativi non è stato possibile effettuare tale adempimento idoneo a verificare l'andamento delle previsioni ed a correggere eventuali scostamenti".*

L'Amministrazione ha inoltre confermato le risposte fornite ai quesiti del referto, che risultano però prive di consequenzialità logica. Da un lato, infatti, ha dichiarato di non aver adottato nel corso del 2016 deliberazioni di verifica circa lo stato di attuazione dei programmi, dall'altro, invece, ha indicato una percentuale media di raggiungimento degli obiettivi strategici del 100%. Inoltre, in merito alle criticità riscontrate e alle iniziative intraprese per il loro superamento, ha evidenziato che *"... Le criticità sono relative alla mancata approvazione del bilancio Preventivo e dei documenti di programmazione per i quali non è stato possibile superare le difficoltà relative all'adempimento di che trattasi."*

4) Relativamente al controllo sugli equilibri finanziari - ed in merito, in particolare, ai soggetti coinvolti nel controllo, al coinvolgimento formale del Consiglio comunale nel controllo della salvaguardia degli equilibri finanziari, alle misure adottate per ripristinarli, all'intervento del Consiglio ai sensi dell'art. 193 del TUEL e alle criticità riscontrate -, sono state confermate le risposte fornite nel referto, ed è stato precisato che *"non essendo stato approvato il bilancio di previsione è impossibile procedere alla salvaguardia degli equilibri"*. L'Ente inoltre ha allegato la nota già inviata a codesta Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti il 7.11.2016 ai sensi dell'art. 153, comma 6, TUEL;

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*

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

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.

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 e ha chiarito che “L'Amministrazione Provinciale di Terni è stata interessata a partire dal 1 dicembre 2015 ad una profonda riforma istituzionale, così detta Del Rio (legge 56/2014). Con questa Legge sono state trasferite a partire dal 1.12.2015 molte funzioni a Regione e Comuni. Tale situazione ha generato una riduzione delle funzioni, dei servizi e delle attività dell'Ente generando problematiche anche per la qualità dei servizi offerti, dal punto di vista organizzativo e finanziario. Questi ultimi non hanno consentito di superare le criticità legate all'erogazione dei servizi che sono tuttora in corso di revisione e assestamento organizzativo dopo la riorganizzazione dell'Ente entrata in vigore al 1 gennaio 2017”.

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 indicati dal comma 3, dell'art. 147-bis, del TUEL;
 - al controllo sugli equilibri finanziari, non pienamente conforme ai dettami dell'art. 147-quinquies del TUEL;

Su tali aspetti 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 2016, 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 mancato 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 2016, 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 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 5 dicembre 2017.

Il Magistrato relatore
f.to Beatrice Meniconi

Il Presidente
f.to Fulvio Maria Longavita

Depositato il 06 dicembre 2017
Il Direttore della Segreteria
f.to Roberto Attilio Benedetti