



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai seguenti magistrati:

Dott. Antonio Marco CANU	Presidente
Dott. Vincenzo BUSA	Consigliere
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Consigliere – relatrice

nella Camera di consiglio dell' 11 gennaio 2019

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

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 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;

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;

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;

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. 7/2018/INPR depositata in data 31 gennaio 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/INPR del 21 giugno 2018;

VISTO il referto sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio 2017 della Provincia di Terni, acquisito tramite l'applicativo Con.Te. al n. 1673 del 27 settembre 2018;

VISTA la nota prot. n. 1911 del 22 novembre 2018 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'ente locale chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota n. 22135 del 29 novembre 2018, protocollata al n. 1969 del 30 novembre 2018, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

VISTA l'Ordinanza Presidenziale di convocazione della Sezione per la seduta odierna;

UDITA la relatrice, Consigliere 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 2017, approvato dalla Sezione Autonomie con la richiamata 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 cui trattasi.

In ottemperanza alle suesposte prescrizioni la Provincia di Terni, in data 27 settembre 2018, ha trasmesso a questa Sezione il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'ente relativo all'esercizio 2017 (prot. n. 1673).

Il Magistrato istruttore, con nota prot. n. 1911 del 22 novembre 2018, ha chiesto all'Ente locale chiarimenti in merito ad alcune criticità, riscontrate con la nota n. 22135 del 29 novembre 2018.

CONSIDERATO

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

1) Per il "Sistema dei controlli interni":

- è stato rilevato che i report prodotti sono inferiori rispetto a quelli previsti dal Regolamento e che la motivazione fornita non risulta esaustiva;
- sono stati chiesti chiarimenti circa le criticità registrate (con grado di difficoltà "medio") nella organizzazione o nell'attuazione dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, di gestione, strategico, sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati;
- è stato rilevato che il numero dei report che l'Ente dichiara di aver ufficializzato è inferiore rispetto a quelli che l'Ente ha dichiarato di aver prodotto;
- sono stati chiesti chiarimenti circa le modalità con cui l'Ente ha dato seguito alle osservazioni formulate in precedenza dalla Sezione (in particolare, con la

deliberazione n. 145/2017/PRSP), così come dichiarato dallo stesso.

- 2) Per il "Controllo di regolarità amministrativo contabile" è stato chiesto all'Ente di specificare se il campionamento degli atti da sottoporre a controllo abbia costituito oggetto di definizione preventiva rispetto all'avvio dell'attività di controllo e, in caso affermativo, di far pervenire copia dell'atto di definizione dei criteri di formazione del campione.
- 3) Per il "Controllo di gestione" è stato chiesto all'Ente di riferire:
 - relativamente alla mancata elaborazione ed applicazione degli "indicatori di economicità", nonostante lo stesso abbia dichiarato di essersi "dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo";
 - sulla capacità dei report periodici prodotti di fornire con tempestività le informazioni utili alle decisioni da prendere solo "in meno del 50% dei casi";
 - sulla incapacità del controllo in esame "di influenzare l'attività in corso di svolgimento...".
- 4) Per il "Controllo strategico" è stato chiesto all'Ente di chiarire le motivazioni per cui la verifica sullo stato di attuazione dei programmi da parte dell'organo di indirizzo politico, non tiene conto del "rispetto degli standard di qualità prefissati";
- 5) Per il "Controllo sugli equilibri finanziari" è stato chiesto di chiarire:
 - la dichiarata mancata integrazione tra il controllo in esame e quello sugli organismi partecipati;
 - la dichiarata mancata ricostituzione della consistenza delle entrate vincolate utilizzate ex art. 195 TUEL.
- 6) Per il "Controllo sulla qualità dei servizi", è stato chiesto all'Ente di chiarire:
 - La mancata elaborazione degli indicatori "conformazione agli standard di qualità" e "reclami e segnalazione di disservizi";
 - la mancata determinazione degli standard di qualità programmati nell'anno in conformità con quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti similari;
 - la mancata effettuazione dei confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;

- il mancato coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità;
- il mancato innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi rispetto all'anno precedente.

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

1) Relativamente al "Sistema dei controlli interni" l'Ente ha dichiarato che:

- la mancata corrispondenza tra i report previsti e quelli prodotti riguarda il Controllo Strategico, il Controllo di gestione e il Controllo sulle società partecipate. Quanto al Controllo Strategico l'Ente ha precisato che il secondo dei report previsti dal Regolamento è quello di fine mandato, non ancora concluso. Per il controllo di gestione e per il Controllo sulle società partecipate è stato riferito che l'approvazione tardiva dei documenti di bilancio¹ non ha consentito di effettuare il monitoraggio periodico e che, pertanto, è stato effettuato solo quello a fine esercizio;
- anche le criticità registrate nell'effettuazione dei controlli sono dipese dalla tardiva approvazione dei documenti di bilancio (v. nota n. 1);
- la mancata ufficializzazione di alcuni dei report prodotti si riferisce solo al Controllo di regolarità amministrativa e contabile e al Controllo sulle partecipate. Quanto al primo, l'Ente ha precisato che il Regolamento non prevede *"alcuna approvazione [dei report prodotti] con delibera del Presidente o del Consiglio"*. Quanto al controllo sulle partecipate, l'Ente ha dichiarato che *"Il controllo sulle partecipate di cui all'art. 21 del Regolamento non è attualmente svolto in quanto nessuna delle società partecipate hanno i requisiti di cui ... all'art. 21 comma 5 del Regolamento stesso"*² e che *"il controllo sulle partecipate che non hanno i requisiti ... è comunque effettuato nell'atto annuale di ricognizione delle partecipazioni sulle società non quotate di competenza del Consiglio"*;
- relativamente alle osservazioni formulate dalla Sezione per il precedente anno,

¹ In particolare, l'Ente ha dichiarato che il Piano delle Performance è stato approvato in data 30.11.2017, il DUP in data 28.12.2017, il Bilancio Preventivo in data 28.12.2017 e il PEG 2017 in data 28.12.2017.

² L'art. 21, comma 5, del Regolamento sul sistema dei controlli interni della Provincia di Terni, prevede che *"Le operazioni e le attività di controllo previste dai precedenti commi sono svolte unicamente con riferimento alle società ed organismi partecipati nei quali la Provincia detiene il pacchetto di controllo, ovvero detiene almeno il 50% del capitale sociale"*.

l'Ente ha dichiarato che "La risposta affermativa [al] quesito sta nell'essersi adeguati alle osservazioni effettuate sui precedenti controlli [...]".

2) Relativamente al "Controllo di regolarità amministrativo contabile" l'Ente ha dichiarato che *"Il campione si forma in base all'art. 5 comma 5 del regolamento citato che recita: <Il controllo di regolarità amministrativa viene effettuato sugli atti gestionali ed i contratti di valore superiore a € 10.000,00, sulle determinazioni a contrarre, sul conferimento di incarichi, nonché su tutti gli atti segnalati dai dirigenti o dagli amministratori e su tutti gli atti per i quali il segretario ritiene opportuno, anche ai fini della lotta alla corruzione, effettuare una verifica. Il controllo viene effettuato sul 10% degli atti sopra indicati. Tali atti sono scelti in modo casuale dal segretario stesso. Per gli atti oggetto della verifica successiva viene verificato anche il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti amministrativi>"*.

3) Relativamente al "Controllo di gestione":

- Riguardo alla mancata elaborazione ed applicazione di "indicatori di economicità", l'Ente ha riferito che *"nel piano delle performance 2017 [il criterio di economicità], si è tradotto nell'evitare sprechi nell'utilizzazione dei mezzi a disposizione, di utilizzare in modo razionale le risorse umane e materiali, di ottimizzare i risultati. Dato che in questi anni siamo stati in un periodo di alta e preoccupante incertezza economica-finanziaria, la <Misurazione della redditività della gestione aziendale>, generalmente rappresentata dal rapporto tra spese (costi) e ricavi, intesi per noi come risparmi, non è stata nell'anno oggetto di previsione di indicatori specifici nella performance organizzativa dei servizi (piano delle performance 2017) [...] Tuttavia l'economicità della gestione la si può riscontrare in alcuni indici previsti nel Referto generale del Controllo di Gestione 2017 [...]. Forse non interpretando correttamente il senso del quesito"³*;
- Circa la limitata capacità (meno del 50% dei casi) dei report prodotti di fornire con tempestività le informazioni utili alle decisioni da prendere, l'Ente ha specificato che la risposta fornita è riferita al numero dei report prodotti rispetto a quelli previsti;

³ L'Ente ha fatto riferimento ai seguenti indicatori, tutti di natura finanziaria: Indice di pressione finanziaria; indice di autonomia finanziaria propria; indice di prelievo tributario pro-capite; indice di rigidità della spesa corrente; indice di incidenza degli interessi passivi sulle spese correnti; indice di incidenza delle spese del personale sulle spese correnti.

- In merito alla incapacità del Controllo di gestione di "influenzare l'attività in corso di svolgimento", l'Ente ha rimandato alle difficoltà determinate dalla tardiva approvazione dei documenti di bilancio (vedi nota n. 1).
- 4) Relativamente al "Controllo strategico" l'Ente ha riferito che "Non esistono standard di qualità prefissati perché non è stata redatta la carta dei servizi che presuppone un valore preciso da rispettare" ed ha illustrato le modalità adottate dallo stesso per la verifica della qualità dei servizi erogati, in assenza di valori programmati⁴;
- 5) Relativamente al "Controllo sugli equilibri finanziari" l'Ente ha dichiarato che la mancata integrazione con il "Controllo sugli organismi partecipati" è dovuta al fatto che "Il controllo sulle partecipate di cui all'art. 21 del Regolamento non è attualmente svolto in quanto nessuna delle società partecipate [ha] i requisiti [previsti dall'art.21]" (v. precedente punto sub 1 e nota n. 2). L'Ente ha tuttavia precisato che "In ogni caso sono considerati nel Fondo rischi su perdite partecipate gli importi relativi a possibili debiti a carico dell'Ente derivanti dalle partecipazioni finanziarie, così come segnalato dal Servizio di riferimento e come indicato nella relazione illustrativa al rendiconto 2017".
Riguardo alla mancata ricostituzione delle entrate vincolate, l'Ente ha dichiarato che "Al 31/12/2017 non si sono verificati introiti sufficienti per ricostituire la consistenza delle somme vincolat[e]".
- 6) Relativamente al "Controllo sulla qualità dei servizi" l'Ente ha riferito che le irregolarità rilevate sono dovute "al fatto che questa amministrazione non si è dotata di una carta dei Servizi".

RITENUTO

Che dall'esame del referto annuale e dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione si rileva solo un contenuto adeguamento da parte dell'Ente alle osservazioni formulate da questa Sezione per i precedenti esercizi, con il conseguente permanere di:

⁴ In particolare l'Ente ha riferito che "Le dimensioni della qualità dei servizi nel nostro sistema sono valutate in relazione all'accessibilità al servizio stesso, alla tempestività nell'erogazione del servizio e della prestazione, alla trasparenza e cioè alla disponibilità e alla diffusione delle informazioni che consentono di ricevere il servizio, all'efficacia e cioè alla rispondenza del servizio alle richieste dell'utente in termini di conformità, affidabilità e completezza effettuate e rilevate attraverso i questionari di customer satisfaction. Tutti gli indicatori, riportati nei questionari di customer satisfaction, sono elaborati e tenuti in considerazione in termini di rilevanza, accuratezza, fruibilità, interpretabilità, coerenza. A questo punto siamo in grado di verificare lo standard di qualità del servizio erogato e cioè il livello di qualità che l'amministrazione si è impegnata a mantenere ma senza un valore programmato. Sulla base di questi elementi siamo in grado di rappresentare l'equilibrio ottimale tra la capacità dell'amministrazione di raggiungerli e la spinta verso l'incremento del livello di qualità dei servizi erogati agli utenti".

- 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 sugli equilibri finanziari, non pienamente conforme ai dettami dell'art. 147-quinquies del TUEL. Per 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 2017, di cui all'art. 148, comma 4, del TUEL in relazione:
 - a) Al Controllo di gestione che, effettuato solo parzialmente per l'esercizio in esame a causa della tardiva approvazione dei documenti di bilancio, non è in grado di fornire con tempestività le informazioni utili alle decisioni da prendere. Inoltre tale controllo 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 Controllo strategico previsto dall'art. 147-ter del TUEL, anch'esso parzialmente espletato a causa della tardiva approvazione dei documenti di bilancio;
 - c) Al Controllo sulle società, sia a partecipazione minoritaria che maggioritaria, secondo le metodologie di cui all'art. 147-quater del TUEL, che risulta tuttora non espletato;
 - d) Al Controllo di qualità dei servizi erogati, previsto dal comma 2, lettera e), dell'art. 147, del TUEL, per il quale la mancata definizione da parte dell'Ente degli standard di qualità, impedisce il corretto espletamento dello stesso.

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 2017, 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

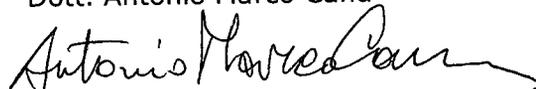
che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione, da pubblicare sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 33/2013, sia trasmessa al Presidente della Provincia, al Presidente del Consiglio Provinciale ed all'Organo di Revisione dei conti della Provincia 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 dell' 11 gennaio 2019.

La relatrice
Cons. Beatrice Meniconi



Il Presidente
Dott. Antonio Marco Canu



Depositato il _____
Il Direttore della Segreteria
Roberto Attilio Benedetti



11 GEN. 2019

