

INTERNO N.80013332 del 18/04/2019

Deliberazione n. 89 /2019 / 139 C



REPUBBLICA ITALIANA LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER La Campania

composta dai sequenti magistrati:

Fulvio Maria LONGAVITA

Presidente (Relatore)

Rossella CASSANETI

Consigliere

Alessandro FORLANI

Consigliere

Rossella BOCCI

Consigliere

Raffaella MIRANDA

Francesco SUCAMELI

I Referendario

I Referendario

Emanuele SCATOLA

Referendario

nella Camera di consiglio del 18 aprile 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 del 04/10/2018 del Comune di Eboli, 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 prot. n. 273 del 18/01/2019 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente locale chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota prot. n. 13915 del 21/03/2019, protocollata al n. 1455 del 25 marzo 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 18 aprile 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 Eboli ha trasmesso a questa Sezione in data 4 ottobre 2018 il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'ente relativo all'esercizio 2017.

Il Magistrato istruttore, con nota prot. n.273 del 18 gennaio 2019, ha chiesto all'Amministrazione chiarimenti in merito ad alcune criticità, concernenti il controllo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo di gestione e 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 apporvato dalla Sezione delle Autonomie).

Al riguardo è emerso che:

a) la tecnica di campionamento adottata nel corso dell'anno per la scelta degli atti da sottoporre al controllo è quella dell'"estrazione casuale" (v. risposta quesito 2.4) e che gli "esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo" (v. riposta al quesito 2.5). Un simile criterio di scelta, del tutto "casuale", sembra porsi in contrasto con l'esigenza di 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;

- b) il dato sul numero degli atti indicati al punto 2.6 della relazione trasmessa (n. 207), va chiarito alla luce delle disposizioni del regolamento comunale dei controlli;
- c) si invita a puntualizzare le ragioni del mancato adeguamento alle direttive sulle irregolarità relative al tardivo pagamento di cui al richiamato articolo di legge (v. punto 2.11).

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 dalla relazione emerge che:

- a) il controllo di gestione non è esercitato in conformità a quanto previsto dal regolamento dell'Ente (v. risposta 1.1b). Risulta una criticità nell'organizzazione o nell'attuazione dei controlli di grado medio (v. punto 1.4b), per la quale si chiedono chiarimenti;
- b) non sono state previste "articolazioni organizzative decentrate, inserite nei diversi settori operativi" (v. punto 3.3);
- c) non risultano tempestivi i report periodici sul controllo di gestione (v. punto 3.4);
- d) non sono stati elaborati indicatori di attività/processo e di analisi finanziarie (v. punto 3.5a, f);
- e) non risultano prodotti report periodici (v. punto 1.2b);
- f) il ripetuto controllo non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento per la riprogrammazione degli obiettivi (v. punto 3.6);
- g) non esiste un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare (v. punto 3.10).

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

Al riguardo è emerso che:

- a) il controllo strategico non è integrato con il controllo di gestione (v. punto 4.1);
- b) non sono stati elaborati ed applicati indicatori di contesto e di "outcome" (v. punto 4.4a, b);
- c) manca, tra i parametri considerati per il controllo di che trattasi quello dell'impatto socio-economico dei programmi, pure rilevante (v. punto 4.7e).

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

Al riguardo si rileva la mancanza di integrazione del controllo in questione con quello sugli

organismi partecipati (v. punto 5.1).

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

Al riguardo è emerso che:

- a) sono stati monitorati i rapporti con le società partecipate (v. punto 6.4), ma non risultano forme integrate di controllo ai fini degli equilibri di bilancio (v. punto 5.1);
- b) non è stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale (v. punto 6.6);
- c) non tutti gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la relativa "Carta dei servizi" (v. punto 6.8);
- d) non è stato elaborato ed applicato nessuno degli indicatori di cui al punto 6.9 del questionario e non è stato indicato il grado di raggiungimento medio degli obiettivi assegnati a ciascun organismo partecipato (v. punto 6.10).

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

Al riguardo si rileva che:

- a) non risulta data risposta al quesito 7.3;
- b) non sono stati elaborati ed applicati indicatori di trasparenza dei tempi e dei costi di erogazione dei servizi e della conformità degli stessi agli standard di qualità (v. risposta ai punti 7.4 c, d, i);
- c) gli standard di qualità non risultano determinati in conformità a quelli della Carta dei servizi (v. risposta al punto 7.6);
- d) fermo, quanto sopra, risulta che l'Ente non ha operato confronti con livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (v. punto 7.8), nè ha previsto "forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità" (v. punto 7.9) e non ha realizzato un innalzamento degli standard di qualità rispetto all'anno precedente (v. punto 7.10).

L'Ente ha fornito riscontro alle predette richieste con nota n. 13915 del 21 marzo 2019, protocollo interno n. 1455 del 25.03.2019.

In tale nota è stato fatto presente quanto segue.

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

Con riferimento alla risposta data al quesito di cui ai punti 2.4 e 2.5 il Regolamento dei controlli interni prevede l'estrazione casuale degli atti da sottoporre a controllo. L'ente apporterà al suddetto Regolamneto ogni utile modifica atta a fare in modo che la valutazione dagli atti da sottoporre a controllo sia "ragionata"

Con riferimeto alla risposta data al quesito di cui al punto 2.6 (n. 207) il Regolamento sui controlli interni, all'art. 4 comma 10, stabilisce che il controllo viene effettuato sui registri delle varie tipologie di atti amministrativi (determinazioni, ordinanze, autorizzazioni, concessioni, decreti e contratti). Ogni tipologia di atto deve avere un numero minimo di verifiche pari al 5%. Le determinazioni e gli atti di liquidazione devono avere verifiche per almeno il 10%.

Con riferimento alla risposta data al qesito di cui al punto 2.11 si precisa che la risposta correlata di cui al punto 2.11.1 è dovuta ad errore meccanografico in quanto i responsabili del servizi si sono adeguati alle direttive ricevute.

In relazione al punto B) Controllo di gestione (quesiti da 3 a 3.10 dello schema approvato dalle Sezioni Autonomie).

La risposta negativa al quesito di cui al punto 1.1b e la risposta " difficoltà media" di cui al punto 1.4 sono state rese perché il controllo di gestione viene esercitato in maniera non ancora pedissequa alle procedure previste dal regolamento interno, in quanto si sta cercando di imbrigliare i controlli effettuati quotidianamente da ciascun operatore, frutto di prassi quotidiane, realizzate coerentemente con i risultati da ottenere, in modo tale da adeguare tale prassi alle procedure previste e viceversa. Pertanto, si è ritenuto corretto rispondere No, in quanto non venivano rispettati ancora tutti gli adempimenti formali previsti dal vigente regolamento in materia di controllo di gestione;

la risposta "difficolta media" di cui al punto 1.4b è stata resa proprio con riferimento al fatto che il controllo di gestione non veniva effettuato con le formalità prescritte dal regolamento;

la risposta negativa al quesito di cui al punto 3.3 è stata data perchè il regolamento non prevede articolazioni organizzative decentrate, bensì collaborazioni dei vari settori,

coordinati dal Segretario Generale;

la risposta negativa al quesito di cui al punto 3.4 è stata data perche le informazioni utili, venivano al momento ricavate ancora da altri documenti obbligatori, ormai consolidati nel dare le informazioni utili per le decisioni da prendere. Scopo del Regolamento sui controlli interni è avere delle procedure di verifica e controllo in grado di fornire informazioni aggiuntive a quelle che si possono ricavare dalla verifica degli equilibri di bilancio, dal Piano delle Performance, nonchè dai controlli effettuati in fase di verifica di regolarità tecnica, amministrativa e contabile, pertanto la risposta negativa è stata data perchè si riteneva di non essere in grado di ricavare dal controllo di gestione tali informazioni aggiuntive.

la risposta negativa al quesito di cui al punto 3.5 a) e f) è stata resa, in quanto non sono stati etaborati formalmente deglii indicatori per le attività/processi o di analisi finanziaria poichè la verifica e il controllo di che trattasi sono avvenute attraverso l'esame degli atti formati e delle varie procedure amministrative;

la risposta negativa al quesito di cui al punto 3.6 è stata resa in quanto, come detto precedentemente, non esistono degli indicatori formali e misurabili su cui si basa la programmazione ed il controllo degli obiettivi. Benchè non sia stato ancora formalizzato un sistema di monitoraggio con indicatori formali, gli obiettivi assegnati dall'Amministrazione vengono valutati in sede di elaborazione dei documenti ufficiali di programmazione e rendicontazione delle attività gestionali.

In relazione al punto C) Controllo Strategico (quesiti da 4 a 4.7 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie) si evidenzia che:

la risposta negativa al quesito di cui al punto 4.1 è stata data per errore materiale, in quanto ii sistema di gestione dell'ente è integrato con il controllo strategico, poichè i risultati raggiunti e verificati attraverso il controllo di gestione sono alla base del controllo strategico da parte dell'Ente. Questo si evince in maniera evidente anche dagli atti di programmazione del Comune, dal piano delle performance, dai PEG e dal rendiconto;

la risposta negativa ai quesiti di cui ai punti 4.4 a) e b) è stata resa in quanto non sono stati etaborati indicatori specifici, perchè, per il momento, ci si avvale ancora del piano degli indicatori allegati ai documenti di programmazione;

la risposta negativa al quesito di cui al punto 4.7 è stata resa per mero errore materiale

in quanto nel conto consuntivo vengono riportati e analizzati quelli che sono i risultati dell'impatto socio-economico dei programmi.

In relazione al punto D) Controllo sugli equilibri finanziari (quesiti da 5 a 5.9.1 dello schema approvato dalla Sezione Autonomie) si evidenzia:

la risposta negativa al quesito di cui al punto 5.1 è stata resa in quanto nonostante i tentativi dell'ente di raccogliere tutte le informazioni utili al fine di avere una chiara e concreta integrazione del sistema dei controlli anche con le partecipate, non si è riusciti a creare uno scambio di informazioni tale da creare degli indicatori specifici. Pertanto l'Ente ha posto in essere tutte le procedure necessarie per la verifica degli equilibri finanziari, per la rendicontazione come gli accantonamenti per perdite da partecipazione o la verifica dei rapporti creditori/debitori, la verifica dei bilanci per la redazione del bilancio consolidato e per tutti gli adempimenti necessari al controllo delle partecipate. Ma la risposta negativa scaturisce dal fatto che non sono stati creati indicatori specifici, oltre alle verifiche obbligatorie richieste dalle diverse norme, così come richiesti dal regolamento interno.

In relazione al punto E) Controllo sugli organismi partecipati (quesiti da 6 a 6.10 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie) si evidenzia che:

la risposta negativa al quesito di cui al punto 6.1 è correlata al punto precedente in quanto i rapporti finanziari, economici e patrimoniali delle società partecipate con I Ente sono state monitorati in sede di ricognizione e in sede di elaborazione del bilancio consolidato, per cui in sede di verifica degli equilibri di bilancio si è tenuto conto dei rapporti con le partecipate e dei relativi rapporti crediti/debiti, ma tale verifica non è stata formalizzata nel controllo di gestione;

la risposta negativa al quesito di cui al punto 6.6 è stata resa in quanto l'Ente non impartisce indirizzi nella gestione del personale poichè detiene solo piccole partecipazioni non determinanti ai fini decisionali, o nel caso dell'unica partecipazione al 100% non ci sono dipendenti. In ogni modo l'ente verifica in sede di consolidato, dalla verifica dei bilanci d'esercizio delle partecipate che la gestione del personale sia coerente con gli obiettivi dell'amministrazione;

la risposta "SI solo alcuni" al quesito di cui al punto 6.8 è stata resa, in quanto alcune società sono in liquidazione;

le risposte negative ai quesiti di cui ai punti 6.9 e 10 sono state motivate dal fatto che le società partecipate non svolgono servizi diretti per l'ente, per cui non sono stati elaborati indicatori per il raggiungimento degli obiettivi.

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

La risposta negativa al quesito di cui ai punti 7.4 lett. c), d) e i) e 7.6 è stata resa in quanto non sono stati elaborati specifici indicatori, anche se le attività indicate nelle lettere sopra menzionate vengono svolte nel rispetto della trasparenza e della conformazione agli standard di qualità.

Circa la risposta negativa al quesito di cui ai punti 7.8, 7.9 e 7.10, l'ente provvederà ad effettuare confronti con altre amministrazioni, a coinvolgere i portatori di interesse nella definizione di standard di qualità e a definire standard economici e di qualità misurabili. Per quanto riguarda, infine, il numero di unità di personale espressi in unità anno equivatenti (punti 1.5), lo stesso non è stato riportato per mera dimenticanza.

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

RITENUTO

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

In particolare:

a) Controllo amministrativo-contabile

Nel prendere atto dei chiarimenti forniti sulle questioni relative al numero dei provvedimenti controllati, (per il quale resta tuttavia rilevante la conoscenza del

numero complessivo degli atti adottati, per comprendere il rapporto con quelli controllati, nonchè - sotto il profilo qualitativo - la rilevanza dei provvedimenti controllati e lo spessore delle criticità rilevate) e dell' "errore meccanografico" che ha inficiato la risposta al quesito 2.11.1, si rileva, con riferimento al carattere "casuale" del controllo in argomento, che esso, pur in tale sua dimensione, deve ispirarsi a criteri che consentano di "pescare" in fasce omogenee di provvedimenti, in relazione al loro valore ed alla loro importanza, oltre che alla loro complessità e rischi di errori, onde evitare un'applicazione indifferenziata del suddetto criterio di "casualità", non propriamente adeguato.

In tali termini, si prende atto dell'Intenzione dell'Ente di procedere ad una "valutazione ragionata" degli atti da controllare, ferma la casualità dell'estrazione degli atti stessi.

Quanto poi alla mancata influenza sul controllo di legittimità del controllo di gestione, la Sezione deve prendere atto della mancanza di risposte in proposito. Trattasi di omissione che esprime anch'essa la sostanziale non adeguata attuazione, al momento, del controllo di gestione (v. appresso).

b) Controllo di gestione.

Le indicazioni fornite dall'Ente confermano le criticità evidenziate nella nota istruttoria dell'Ufficio di controllo ed evidenziano un controllo di gestione alquanto lacunoso.

La Sezione non può che sollecitare l'Ente ad attivarsi per un pronto recupero del controllo in discorso.

c) Controllo strategico.

Nel prendere atto delle risposte che evidenziano errori di compilazione del questionario, relativi ai quesiti di cui al punti 4.1 e 4.7, si osserva che la non adeguata attuazione del controllo di gestione, riverbera i suoi negativi effetti anche sul controllo strategico, con il quale deve necessariamente integrarsi, come evidenziato anche dall'Ente nella propria nota controdeduttiva.

Ciò stante, va ribadito l'invito a migliorare il controllo di gestione, anche per la migliore realizzazione di quello strategico.

d) Controllo sugli equilibri finanziari.

La risposta fornita dall'Ente, sostanzialmente, conferma la mancanza di integrazione del controllo in questione con quello sugli organismi partecipati, in relazione anche e soprattutto, ai rispettivi flussi di dare-avere.

Si invita, pertanto, l'Ente ad assumere le opportune iniziative per recuperare un adeguato controllo in proposito.

e) Controllo sugli organismi partecipati.

Nel prendere atto dei chiarimenti offerti dall'Ente per i quesiti di cui ai punti 6.6, 6.8, 6.9 e 6.10, si ribadisce quanto osservato sub precedente lettera d), circa la inadeguatezza della integrazione dei controlli sulle partecipate con quelli sugli equilibri di bilancio.

f) 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.

Da ultimo, sul piano generale, i numerosi errori di compilazione del questionario, evidenziati nella nota controdeduttiva dell'Ente, inducono a richiamare l'Ente medesimo ad una maggiore attenzione, per il futuro, nella compilazione di detto questionario.

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 Eboli 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 Eboli.

Così deciso In Napoli, nella Camera di Consiglio del 18 aprile 2019.

Il Presidente Fulvio Mayia Longavita

Depositato II 18 APR. 2019

Il Direttore della Segleteria

CORTE DEI CONTI SEZIONE REG. DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

1 8 APR: 2019

DEPOSITATO