



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

Antonio Marco CANU	Presidente
Vincenzo BUSA	Consigliere
Paola BASILONE	Consigliere
Annalaura LEONI	Referendario - relatore

nella Camera di consiglio del 25 marzo 2020

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

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, di "Approvazione del testo unico delle leggi sulla 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 modifiche 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 decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modificazioni ed integrazioni;

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

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. 22/2020/INPR dell'11 febbraio 2020, di approvazione del programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2020;

VISTE le "Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2018" approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR del 29 luglio 2019;

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Assisi per l'esercizio 2018, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo CONTE in data 24.10.2019 (ed acquisito al protocollo n. 2057 in pari data);

VISTA la nota prot. n. 104 del 20 gennaio 2020 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota prot. 10797 del 21 febbraio 2020, acquisita al protocollo n. 433 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 la data odierna;

UDITA nella camera di consiglio del 25 marzo 2020, tenutasi in videoconferenza, ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, la relatrice, Dott.ssa Annalaura Leoni;

Premesso

che l'art. 148 del TUEL, novellato dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. n. 174/2012, così come modificato dall'art. 33, comma 1, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 dispone al comma 1

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";

che le riferite disposizioni consentono alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di valutare la rispondenza del sistema dei controlli interni all'esigenza di assicurare, in particolare, l'equilibrio di bilancio degli enti locali;

che le finalità della modalità di controllo prevista dall'art. 148 TUEL sono state ribadite dalla Sezione delle Autonomie nella citata deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR;

che lo schema di relazione relativo all'anno 2018, approvato dalla Sezione delle Autonomie con la citata deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR, nel prevedere una sezione introduttiva volta ad una ricognizione dei principali adempimenti di carattere comune e singole sezioni dedicate a ciascuna tipologia di controllo interno, consente la rilevazione di una serie di dati e informazioni attinenti all'organizzazione dell'Ente, ai sistemi informativi e al sistema dei controlli interni, che restano acquisiti alla Sezione regionale come base informativa sulle caratteristiche di ciascun Ente locale esaminato, utile anche per le future rilevazioni

Considerato

che, in conformità alle indicate disposizioni normative, il Sindaco del Comune di Assisi ha trasmesso a questa Sezione, in data 24.10.2019, la relazione sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni dell'Ente nell'esercizio 2018;

che con nota prot. n. 104 del 20 gennaio 2020, il Magistrato ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità emerse dall'esame della relazione, rappresentando quanto segue:

"Sistema dei controlli interni

Si segnala, chiedendo opportuni chiarimenti, che i dati riportati nelle risposte ai quesiti 1.2 e 1.5 del questionario appaiono tra loro discordanti. Si evince, infatti, da quanto ivi indicato, che l'Ente abbia ufficializzato (i) 17 report relativi al controllo sugli equilibri finanziari, a fronte dei 3 prodotti e (ii) 4 report relativi al controllo sugli organismi partecipati, a fronte dei 2 prodotti.

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, si chiede di fornire l'atto del Segretario generale con il quale sono state individuate per l'esercizio 2018 le modalità operative relative alla tecnica di campionamento adottata, ex art. 4, comma 5, del Regolamento sui controlli interni.

Si chiede, altresì, di comunicare il numero complessivo degli atti prodotti dall'Ente, rispetto ai quali sono stati esaminati i n. 131 atti (v. punto 2.5) da sottoporre al controllo di regolarità successivo.

Controllo di gestione

Al punto 3.5, lett. a) e b), risulta che l'Ente non abbia elaborato indicatori di "attività/processo" e di "output". Analoga criticità è stata evidenziata all'esito delle verifiche concernenti il funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2017 (cfr. del. 63/2019/VSGC).

Al riguardo, nel prendere atto di quanto rappresentato dall'Amministrazione nelle note al questionario, si invita la stessa ad esporre le eventuali ulteriori azioni ad oggi intraprese per perfezionare le modalità di svolgimento del controllo di gestione.

Controllo strategico

Al punto 4.7, lett. d) ed e), è stata fornita la risposta "N.D.", ossia nessuna dichiarazione, circa il rispetto degli standard di qualità prefissati e l'impatto socio-economico dei programmi. In proposito si chiede di fornire chiarimenti, anche in considerazione di quanto segnalato da questa Sezione, relativamente all'esercizio 2017, con la richiamata delibera 63/2019/VSGC.

Controllo sugli equilibri finanziari

Al punto 5.1, l'Ente afferma che il controllo sugli equilibri finanziari non è integrato con il controllo sugli organismi partecipati ed al punto 5.3 viene segnalato il mancato coinvolgimento del Segretario nelle attività concernenti tale tipologia di controllo, contrariamente a quanto previsto dall'art. 147-*quinquies* TUEL e dall'art. 7 del "Regolamento comunale per la disciplina dei controlli interni" adottato da codesta Amministrazione.

Si chiede di voler relazione sul punto, anche alla luce delle considerazioni formulate da questa Sezione per l'esercizio 2017.

Controllo degli organismi partecipati

Dall'esame della sesta sezione del questionario emerge la presenza di criticità già segnalate da questa Sezione con riferimento all'annualità 2017.

In particolare, dai punti 6.9, 6.14 e 6.16 risulta che, anche nel corso del 2018, (i) non è stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie, (ii) non sono stati previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali e (iii) nessun indicatore è stato elaborato ed applicato nell'anno 2018.

Si invita, pertanto, l'Amministrazione a chiarire se dette criticità sono state riscontrate o meno anche nel corrente esercizio, anche a fronte della risposta positiva fornita al punto 1.7.1.

Controllo di qualità dei servizi

In relazione al controllo sulla qualità dei servizi, si chiede di indicare i servizi esclusi dall'analisi sulla qualità "effettiva" (punto 7.1), motivando le ragioni di tale esclusione, anche alla luce di quanto segnalato da questa Sezione con riferimento all'annualità 2017";

che il Sindaco del Comune di Assisi ha riscontrato detta richiesta con nota prot. n. 10797 del 21 febbraio 2020, acquisita al protocollo n. 433 in pari data, riferendo quanto segue:

"Sistema dei controlli interni

In relazione a quanto segnalato in ordine ai dati riportati nelle risposte ai quesiti al punto 1.2 d) e al punto 1.5 d), in merito al controllo sugli equilibri finanziari, si rappresenta quanto segue. L'art. 7 del vigente Regolamento per la disciplina dei controlli interni approvato con D.C.C. n. 89/2014 nel

disciplinare il controllo sugli equilibri finanziari, a cura dell'Ufficio Ragioneria, prevede che lo stesso si effettui con periodicità infrannuale secondo i tempi stabiliti dal Regolamento di contabilità, ovvero semestrale (art.21 del Regolamento di contabilità). Sulla base di tali previsioni nel corso del 2018 sono stati effettuati n. 2 Report, in occasione della verifica semestrale della gestione dei residui e della cassa. L'altro report indicato è riferito alla verifica degli equilibri economico finanziario e dell'assestamento generale di bilancio effettuato a norma dell'art. 193 del TUEL entro il 31 luglio.

Il controllo degli equilibri di finanza pubblica viene inoltre effettuato ogni qualvolta l'Ente approva le variazioni di bilancio di previsione finanziario in termini di competenza e di cassa, effettuate anche nel rispetto del principio del pareggio di bilancio. Per l'anno 2018 l'Ente ha effettuato n.14 variazioni di bilancio sulla base delle relazioni dettagliate trasmesse dai singoli uffici all'Ufficio Ragioneria.

Quindi in colonna 1.5 d) sono stati indicati n.17 report ufficializzati, sommando le n.14 variazioni di bilancio ai n. 3 report già indicati al punto n. 1.2 d). Per quanto concerne il Controllo sugli organismi partecipati, si fa presente che i dati riportati nelle risposte ai quesiti al punto 1.2 e) fanno riferimento ai Report previsti nel Regolamento dei Controlli interni e sono i seguenti:

- 1) approvazione del Conto Consuntivo 2017 dell'unica Società controllata (D.G.C. n. 199/2018);
- 2) revisione periodica delle partecipazioni al 31.12.2017 (D.C.C. n. 77/2018).

Al punto 1.5 e) poiché la domanda fa riferimento alle Deliberazioni di Giunta e Consiglio prodotte nell'anno sono stati aggiunti, ai due atti sopra citati, i seguenti Report:

- 1) individuazione degli Organismi costituenti il Gruppo Comune di Assisi e degli organismi da includere nel perimetro di consolidamento ai fini della predisposizione del Bilancio consolidato (D.G.C. n. 123/2018);
- 2) approvazione del Bilancio consolidato (D.C.C. n. 47/2018).

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

In merito alla risposta 2.5 si allega l'atto del Segretario Generale (D.D. n. 475 del 16/05/2018) avente ad oggetto "Programmazione dell'attività di controllo di regolarità amministrativa, in fase successiva, relativa all'anno 2018", con il quale si adotta la programmazione che individua anche le modalità operative utilizzate come tecnica di campionamento, tenendo conto di quanto disciplinato dal vigente Regolamento dei controlli interni.

Si specifica che il numero di atti complessivi prodotti dall'Ente oggetto di controllo in fase successiva, sono complessivamente n. 1709, rispetto ai quali ne sono stati esaminati a campione n.131, che tengono conto delle percentuali previste preventivamente nel sopra citato atto di programmazione.

Controllo di gestione

Come già comunicato per l'anno 2017 in riferimento al punto 3.5 a) e b) le risposte sono in linea con il punto 1.4 b). Infatti, pur essendo riusciti a produrre i due report previsti, si sono riscontrate criticità, anche per l'anno 2018, di "basso grado", a causa della prolungata carenza di risorse umane. L'unica unità di personale dedicata all'Ufficio Controllo di Gestione, oltre alle mansioni d'ufficio, svolge ulteriori attività a supporto della Direzione Segreteria Generale quali supporto nell'attività di coordinamento dei Dirigenti e di collaborazione nelle diverse funzioni attribuite al Segretario Generale (quali a titolo esemplificativo e non esaustivo RPCT e Presidente OIV).

Ad oggi non è quindi stato possibile implementare gli indicatori di attività/processo e di output, per perfezionare le modalità di svolgimento del controllo di gestione.

Controllo strategico

Come per l'anno 2017 in riferimento ai punti 4.7 d) ed e), è stata fornita la risposta "nd" in quanto la verifica "degli standard di qualità prefissati" e "di impatto socio-economico dei programmi" viene effettuata sui servizi sottoposti a certificazione di qualità ma non sullo stato di attuazione dei programmi come richiesto dal quesito. Tuttavia nel corso del 2019, in linea con il generale obiettivo dell'Ente di implementare ed integrare le varie tipologie di controllo, avviatasi già nel 2017 con l'adozione del nuovo Sistema di Misurazione della Performance dei Dirigenti e con l'atto di Programmazione del Controllo di Regolarità Amministrativa in fase successiva, si è provveduto ad adottare con Deliberazione di Giunta Comunale n. 52 del 20 marzo 2019 un piano operativo per il controllo strategico riguardante, oltre ai diversi aspetti economico gestionali dell'Ente, anche importanti obiettivi fissati dall'Amministrazione Comunale nell'ambito dei principali strumenti di programmazione.

Controllo sugli equilibri finanziari

In riferimento al punto 5.1 l'Ente ha affermato che il controllo sugli equilibri finanziari non è integrato con il controllo sugli organismi partecipati. Quanto sopra in ragione delle esigue quote percentuali delle partecipazioni e quindi del fatto che comunque, l'Ente sarebbe in grado di adottare eventuali misure di riequilibrio, qualora se ne dovessero verificare le circostanze.

Per quanto riguarda la società Assisi Gestioni Servizi Srl, società controllata dal Comune di Assisi, si evidenzia che l'Ente, che nomina l'intero Consiglio di Amministrazione, monitora i rapporti finanziari, economici e patrimoniali della società. Inoltre la partecipazione diretta del Sindaco, quale socio di maggioranza, nell'Assemblea dei Soci permette all'Ente di individuare gli obiettivi strategici annuali della società controllata e di monitorarli.

Come già evidenziato nelle precedenti relazioni, la società controllata Assisi Gestioni Servizi S.r.l. garantisce al Comune un'entrata annuale che, in media, si attesta ad € 1.000.000,00.

Per quanto riguarda il punto 5.3 è stata indicata la risposta "nd" poiché tale attività di controllo da parte del Segretario Generale viene svolta di fatto, ma non si evince dal punto di vista formale. Infatti il Segretario Generale, anche in qualità di coordinatore dei Dirigenti, partecipa al processo di formazione del Bilancio e degli strumenti di programmazione generale dell'Ente, partecipa ad incontri con il Collegio dei Revisori dei Conti, congiuntamente al Dirigente dei Servizi Finanziari e al Responsabile dell'Ufficio Ragioneria.

Il Segretario Generale, inoltre, quale Presidente dell'OIV, partecipa al processo di controllo della Performance e quindi anche della gestione finanziaria.

Controllo degli organismi partecipati

L'Ente in seguito alle osservazioni formulate dalla Sezione, in materia di gestione del personale e di report informativi periodici, ha inviato alle Società partecipate, in data 1 luglio 2019, una nota di richiesta di documentazione in ottemperanza a quanto previsto dall'art. 147 quater del TUEL e dagli artt. 9 e 10 del Regolamento dei controlli interni. Al contempo sono stati comunicati ad ogni Società gli obiettivi 2019 assegnati con D.G.C. n. 99 del 10 giugno 2019.

Controllo di qualità dei servizi

Per quanto riguarda il punto 7.1 si specifica che la verifica della qualità "effettiva" dei singoli servizi è stata effettuata negli uffici oggetto della certificazione di qualità ai sensi della norma UNI EN ISO 9001:2015, mentre la rilevazione della customer satisfaction ha interessato tutti gli uffici e servizi dell'Ente";

che il Magistrato istruttore, esaurita l'attività di competenza, ha deferito all'esame collegiale le risultanze complessive della menzionata relazione e, a tal fine, ha chiesto al Presidente della Sezione di convocare il Collegio per un'apposita adunanza, fissata per la data odierna.

Ritenuto

che la relazione annuale del Sindaco del Comune di Assisi, redatta ai sensi dell'art. 148 TUEL, ha fornito, nelle diverse sezioni dello "schema-tipo" predisposto dalla Sezione delle Autonomie, numerosi elementi utili ai fini della verifica di regolarità della gestione amministrativa e contabile e di adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni dell'Ente;

che l'esame di tale referto annuale e dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione evidenzia un sistema in crescita per quanto riguarda l'organizzazione e l'espletamento dei controlli previsti dagli artt. 147 e ss. TUEL;

che all'esito dell'istruttoria sul funzionamento del sistema di controlli interni del Comune di Assisi per l'anno 2018, la Sezione ritiene di dover rappresentare quanto segue:

1. si registra un significativo miglioramento, rispetto a quanto rilevato in sede di esame del referto relativo all'annualità 2017, nelle modalità di

attuazione del controllo di gestione; pur essendo nuovamente riscontrabile il mancato utilizzo di alcuni significativi indicatori, si prende atto della capacità del controllo di gestione di condizionare l'attività dell'Amministrazione nel corso del suo svolgimento a mezzo della riprogrammazione degli obiettivi fissati;

2. in relazione al controllo strategico, si ritiene di dover ribadire anche per l'annualità 2018 quanto già segnalato con deliberazione 63/2019/VSGC in ordine alla necessità che l'organo di indirizzo politico verifichi lo stato di attuazione dei programmi in relazione al rispetto degli standard di qualità prefissati e all'impatto socio-economico, in conformità a quanto disposto dall'art. 147-ter TUEL;
3. il sistema di controllo sugli organismi partecipati, infine, presenta nel 2018 carenze analoghe a quelle segnalate con riferimento al 2017 in ordine al monitoraggio dell'attuazione delle norme in materia di gestione del personale, all'acquisizione di report informativi periodici inerenti ai profili organizzativi e gestionali e all'elaborazione ed applicazione di indicatori; l'Ente ha, d'altro canto, rappresentato di aver adottato nel 2019 misure di adeguamento alle osservazioni formulate da questa Sezione;

che l'insieme dei rilievi esposti non implica nel suo complesso un giudizio di inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie dei controlli interni, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148, comma 4, del TUEL;

P. Q. M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

Delibera

di segnalare al Sindaco del Comune di Assisi, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione le criticità riscontrate e descritte nella parte motiva, meritevoli di intervento, al fine di assicurare il puntuale funzionamento del sistema dei controlli interni.

Dispone

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Assisi;

che, a cura dell'Ente, copia della presente deliberazione, sia pubblicata sul sito istituzionale del Comune, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013.

Così deliberato nella camera di consiglio del giorno 25 marzo 2020.

Il Magistrato estensore
Annalaura Leoni

Il Presidente
Antonio Marco Canu

Depositata il 26 marzo 2020
Il Preposto della Sezione
Roberto Attilio Benedetti