



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

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Fulvio LONGAVITA	Consigliere-Relatore
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario

nella Camera di consiglio dell'11/3/2014

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le 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 il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 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 stessa Corte come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n. 1 del 17 dicembre 2004 e delibera del Consiglio di Presidenza n.229/CP del 19 giugno 2008;

VISTO il D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, come convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012 e s.m.i.;

VISTO il documento relativo alle "Linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti e programma di lavoro delle Sezioni Riunite in sede di controllo" per l'anno 2013", approvato con Deliberazione n.31/2012 dalle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la deliberazione n. 2/2014/INPR del 23 gennaio 2014 di approvazione del programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2014;

VISTE le Linee guida per il referto semestrale dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dei comuni con oltre 15.000 abitanti sulla regolarità della gestione amministrativa contabile, nonché sulla adeguatezza ed efficacia dei controlli interni ai sensi dell'art. 148 TUEL, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 4 dell'11 febbraio 2013, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.57 dell'8 marzo 2013;

VISTA la nota prot. n°0030483 in data 30/9/2013 del Sindaco del Comune di Assisi, con la quale è stato trasmesso il referto sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) relativa al primo semestre 2013;

UDITO il Magistrato Istruttore, Cons. Fulvio Maria Longavita;

### **Premesso**

L'art. 148 del TUEL, come riformulato dall'art. 3, co. 1, lett. e) del D.L. n. 174/2012 (convertito dalla legge n. 213/2012), dispone che "Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del ri-



spetto 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 semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti 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 riferite disposizioni prevedono un nuovo strumento di valutazione, in corso d'esercizio, da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, della legittimità e regolarità delle gestioni, dedicando particolare attenzione, oltre che ai dati strettamente finanziari, al sistema dei controlli interni degli enti locali.

Le finalità di fondo della nuova modalità di controllo prevista dall'art. 148 Tuel sono state individuate dalla Sezione per le Autonomie, nella citata 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;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

Il primo schema di relazione, approvato dalla Sezione Autonomie con la citata deliberazione n. 4/2013, relativamente al 1° semestre 2013, consente la rilevazione di una serie di aspetti attinenti: all'organizzazione dell'ente, ai sistemi informativi, al sistema dei controlli interni; trattasi, in sostanza, di dati che restano acquisiti alla Sezione regionale come base informativa sulle caratteristiche di ciascun ente locale esaminato, utile anche per le future rilevazioni semestrali.

Lo schema di relazione in esame si compone di due sezioni. La prima sezione, dedicata alla regolarità della gestione amministrativa e contabile, è volta ad



acquisire notizie sul rispetto dei parametri della regolarità amministrativa e contabile, evidenziando eventuali lacune gestionali in grado di alterare i profili di una sana e corretta gestione finanziaria. La seconda sezione, dedicata all'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni, intende rilevare, mediante la rappresentazione puntuale dello stato di attuazione degli stessi negli enti scrutinati, le eventuali criticità di fondo nel sistema organizzativo-contabile.

In ottemperanza alle indicate disposizioni normative, il Sindaco del Comune di Assisi ha trasmesso a questa Sezione, con nota prot. n.0030483 del 30/9/2013, la relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni dell'ente, relativa al primo semestre 2013.

Con nota prot. n. 206 del 17/2/2014, il Magistrato Istruttore ha chiesto all'ente locale chiarimenti su alcuni dubbi e perplessità insorte nella lettura delle risposte date ai quesiti nei quali si compendia la predetta relazione.

Con nota del 26/2/2014 (assunta in protocollo n.244 di pari data), il Sindaco del Comune di Assisi ha fornito i chiarimenti chiesti.

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.

### **Considerato**

La relazione semestrale del Sindaco del Comune di Assisi, redatta ai sensi dell'art. 148 TUEL, ha fornito le informazioni concernenti le caratteristiche generali della popolazione, del territorio e dell'economia insediata, nonché l'indicazione dei dati di carattere generale relativi alle risorse umane, strumentali, tecnologiche utilizzate per la gestione dei servizi resi e dei sistemi informativi impiegati.

Ha inoltre fornito gli elementi chiesti dalle due sezioni dello "schema-tipo" di relazione predisposto dalla Sezione delle Autonomie Locali in ordine, rispettivamente, alla regolarità della gestione amministrativa e contabile del Comune, ed all'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni dell'ente.

Da un primo esame della relazione sono emersi alcuni dubbi e perplessità che hanno indotto il Magistrato istruttore a chiedere, con la ricordata nota, chiarimenti sulle risposte date ai quesiti che seguono.

#### **I) Relativamente alla PARTE PRIMA della relazione:**



**A)** per ciò che attiene alla "**Programmazione**", le risposte:

a) ai quesiti 1.11 ed 1.11a, "nella loro sinteticità, esprimono semplicemente l'attività ordinaria di riscossione e non lasciano intravedere alcuna forma di reale attività di *programmazione per migliorare il grado di riscossione delle entrate proprie*";

b) ai quesiti 1.13 e 1.13.a "evidenziano un disallineamento tra i dati richiesti (riferiti al *Programma triennale dei lavori pubblici*, ex quesito 1.13) e quelli oggetto della risposta (*programma annuale*, v. risposta al quesito 1.13.a) e lasciano comunque nell'ombra, in concreto, la *coerenza* con il bilancio ed il piano di pagamenti ai fini del rispetto del patto di stabilità" (v. ancora quesito 1.13);

**B)** per ciò che attiene alla "**GESTIONE ENTRATE**", le risposte ai quesiti 1.21-1.21b, "non danno adeguata indicazione delle ragioni che giustificano la concessione a titolo gratuito dei beni (v. quesito 1.21.a) e dei relativi provvedimenti concessori (v. quesito 1.21.b)", limitandosi a far presente che veniva applicato il regolamento "approvato con deliberazione consiliare n°142/2011, peraltro non allegato alla relazione";

**C)** per ciò che attiene alla "**GESTIONE SPESE**", le risposte :

a) ai quesiti 1.29) ed 1.29.a, evidenziano "una discrasia tra la dichiarazione di avvenuta *valutazione di convenienza economica della esternalizzazione* di alcuni servizi *rispetto alla gestione diretta* (v. quesito 1.29), e la documentazione che suffraga tale valutazione (v. quesito 1.29.a), posto che sono stati trasmessi solo degli atti relativi al procedimento della cennata esternalizzazione";

b) al quesito 1.32, "danno assicurazione dell'adozione della deliberazione ivi richiamata, che tuttavia non risulta trasmessa a[lla] Sezione";

c) ai quesiti 1.37 ed 1.37.a "non danno indicazioni sul numero del personale dell'*ufficio legale interno* (v. quesito 1.37) e sulla natura, nonché sull'oggetto e sul tipo di *incarichi esterni* (nel numero di 9) conferiti (v. quesito 1.37.a), per i quali sono stati genericamente indicate solo le *modalità di affidamento*";

d) ai quesiti 1.39 ed 1.40 "non consentono di stabilire se è stata attuata o meno la programmazione triennale di cui agli artt. 6 e 6-bis del D.Lgs. n°165/2001 (v. quesito 1.39) e se, conseguentemente, in relazione ad essa, è stato rilevato o meno un qual-



che esubero di personale (v. quesito 1.40) o se, addirittura, non è stata fatta proprio alcuna ricognizione”;

**II)** Relativamente alla **PARTE SECONDA** della relazione, invece, sono stati chiesti chiarimenti sulle risposte date:

**D)** per ciò che attiene alla **“RICOGNIZIONE DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI”**, ai quesiti 2.2-2.2.b, atteso che le stesse apparivano “incongruenti sotto lo specifico profilo della affermata realizzazione di un *organico sistema di controllo interni* (quesito 2.2) e l’esplicitazione *strutturale e funzionale* di un simile sistema, che pare limitato al solo *Controllo di regolarità amministrativa e contabile*, ex art. 147-bis TUEL, nel testo introdotto dal d.l. n°174/2012 e relativa legge di conversione”;

**E)** per ciò che attiene al **“CONTROLLO STRATEGICO”**:

a) al quesito 2.5, atteso che la stessa “nel dare chiara indicazione che *non ricorre la fattispecie*, esclude l’istituzione stessa del *controllo strategico* e rende, perciò, ultronee, disarmoniche ed incoerenti le risposte ai successivi quesiti 2.5 - 2.12”;

b) ai quesiti 2.6-2.7, atteso che le stesse “esprimono una certa confusione tra il *controllo strategico* (inoperante, per quanto sopra) ed il *controllo sugli equilibri di bilancio*”;

c) ai quesiti 2.10 -2.10.a, atteso che le stesse “non consentono di capire quale siano i sistemi di monitoraggio adottati per valutare la *qualità dei servizi erogati* ed il *grado di soddisfazione della domanda*, in quanto fanno un generico riferimento alla *rilevazione annuale della Customer satisfaction, effettuata presso gli uffici del Comune, certificati ai sensi della norma UNI EN ISO 9001:2008*”;

**F)** per ciò che attiene al **“CONTROLLO DI GESTIONE”**:

a) ai quesiti che vanno dal 2.14.a al 2.16, atteso che le stesse “non consentono di valutare appieno la reale operatività del controllo di gestione e, conseguentemente, l’attendibilità delle risposte ai quesiti che vanno dal 2.17 al 2.25”;

b) al quesito 2.14.a, in particolare, atteso che la stessa “merita un chiarimento circa la qualifica professionale rivestita dal *Responsabile* dell’ufficio che si occupa del controllo di gestione e del *collaboratore assegnato* al medesimo;

c) al quesito 2.14.b, tesa ad evidenziare che “il controllo di gestione non viene svolto *in riferimento ai costi e ricavi dei singoli servizi/centri di costo*, laddove le risposte ai



quesiti 2.14.c (*modalità di rilevazione*), 2.15 (*indicatori di risultato*) e 2.16 (*metodologie di analisi degli scostamenti e correzione*), sono talmente vaghe e generiche da non offrire – di fatto – alcun utile elemento di valutazione sulle concrete modalità di espletamento del controllo di che trattasi”;

d) ai quesiti 2.24 e 2.24.a, atteso che le stesse “lasciano intravedere una sorta di *quantificazione degli stanziamenti di competenza* basata solo sulla valutazione del *triennio precedente*, in quanto non chiarisce la consistenza dell’ulteriore elemento (pure menzionato) del *monitoraggio del trend della spesa e dell’entrata effettuato dal Controllo di Gestione*, così da non consentire di stabilire se l’analisi sulla gestione contribuis[se] davvero alla quantificazione degli stanziamenti di competenza o meno” (v. quesito 2.24)”;

**G)** per ciò che attiene alle “**ALTRE FORME DI CONTROLLO**”:

**G1)** al quesito 2.26, sugli “**Organismi partecipati**”, atteso che la stessa, nell’evidenziare che *non ricorre la fattispecie* per la costituzione di un siffatto controllo, impone di verificare la coerenza delle risposte date ai quesiti successivi (fino al quesito 2.34) e segnatamente ai quesiti: a) 2.32-2.32.a (per le quali sembrava che l’Ente si sia limitato alla verifica della *solidità economica* degli organismi partecipati mediante la semplice allegazione al bilancio dell’Ente stesso dei bilanci dei predetti organismi); b) 2.33 (per le quali non è previsto alcun momento di raccordo tra la gestione degli organismi partecipati e la gestione del bilancio dell’ente) c) 2.34-2.34.a (per le quali non viene operata alcuna verifica della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione degli utenti);

**G2)** ai quesiti 2.36-2.36.a sugli “**Equilibri Finanziari**”, atteso che le stesse “pongono la necessità di specificare meglio le modifiche apportate al precedente regolamento di contabilità dell’Ente e di trasmetterne copia”;

**H)** per ciò che attiene al “**CONTROLLO DI REGOLARITA’ AMMINISTRATIVA CONTABILE**”, l’acquisizione della regolamentazione adottata sul controllo stesso, in rapporto alle risposte date ai quesiti 2.41 e 2.41.a.

I chiarimenti offerti dal Sindaco con la nota del 26/2/2014 hanno consentito di superare la maggior parte delle osservazioni mosse, lasciando residuare margini di problematicità solo per gli aspetti che si riferiscono ai quesiti:



- a) 1.11 ed 1.11a della "**PROGRAMMAZIONE**";
- b) 1.29 ed 1.29a della "**GESTIONE DELLE SPESE**";
- c) 2.14b e ss del "**CONTROLLO DI GESTIONE**", attinenti alle concrete modalità di esplicazione del controllo stesso, , ed alla influenza che esso nella "quantificazione degli stanziamenti";
- d) 2.32-2.34a sugli "**ORGANISMI PARTECIPATI**";

In occasione del controllo sul referto semestrale del Sindaco, il Collegio dà atto che è pervenuto a questa Sezione regionale di controllo il referto del controllo di gestione per l'esercizio finanziario 2012, come prescritto dall'art. 198 bis del D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i.

I profili problematici ora detti si aggiungono a quelli emersi ad una prima lettura della relazione in oggetto, riferiti alle risposte date ai quesiti 1.3a; 1.7-1.8 ed 1.26, ed inducono ai seguenti, conclusivi rilievi critici complessivi:

**A) "PROGRAMMAZIONE":**

- a) l'Ente non ha previsto un "modello di programmazione e controllo integrato" (v. risposta al quesito 1.3a), sebbene una forma embrionale di integrazione "programmazione-controllo" sembrerebbe delinearci nelle previsioni dell'art. 2 del Regolamento sui controlli interni, trasmesso alla Sezione con nota prot. n. 4282 del 5.02.2013;
- b) l'Ente non ha adeguato il suo ordinamento alle disposizioni previste, per i servizi pubblici locali, dall'art. 34, commi 20-21, del d.l. n°179/2012 e relativa legge di conversione (v. risposta al quesito 1.7);
- c) l'Ente non ha adottato misure per adeguare il suo ordinamento ai principi della libera iniziativa economica (v. risposta al quesito 1.8);
- d) non risulta con chiarezza quali siano gli "interventi programmati" dall'Ente per migliorare concretamente il grado di riscossione delle "entrate proprie", atteso che:
  - le risposte ai quesiti 1.11 e 1.11a esprimono semplicemente una ordinaria attività di riscossione delle entrate tributarie;
  - i chiarimenti offerti con la nota del Sindaco in data 26/2/2014, pur evidenziando che "nell'ambito della Relazione Previsionale e Programmatica 2013-2015 l'Ente ha posto particolare attenzione all'attività di recupero dell'evasione ed elusione dei tributi", non indi-





cano quali specifiche iniziative siano state effettivamente pianificate, diverse dall'ordinaria attività di riscossione;

**B) "GESTIONE DELLE SPESE":**

l'Ente, invitato a chiarire le perplessità emerse in ordine alle risposte date ai quesiti 1.29 ed 1.29a, circa l'avvenuta "valutazione di convenienza economica [delle esternalizzazioni] rispetto alla gestione diretta" dei servizi (v. pag. 2 della nota istruttoria di questa Corte), ha precisato che la suddetta "valutazione, per alcuni [servizi], risulta effettuata *illo tempore* e negli anni le ragioni per il mantenimento delle stesse si sono consolidate" (v. pag. 2 della nota del Sindaco in data 26/2/2014). Non sono state tuttavia indicati gli atti che esprimono le cennate valutazioni "negli anni", così da lasciar pensare ad un "consolidamento" di mero fatto delle "ragioni" considerate *illo tempore*. Del resto, per analoghe valutazioni di convenienza, relative alle società partecipate, è stata data una chiara, esplicita indicazione negativa (di omessa valutazione) nella risposta al quesito 1.32a.

**C) "CONTROLLO DI GESTIONE":**

- a) I chiarimenti offerti dalla nota del Sindaco in data 26/2/2014 hanno consentito di conoscere meglio la composizione della struttura che esercita il controllo di gestione, attivato dal 2005 (v. risposte ai quesiti 2.13-2.14a), ma non di superare le perplessità manifestate per le risposte date ai quesiti 2.14b -2.23, attinenti alle modalità concrete di esercizio del controllo in discorso. Una volta precisato che il controllo di gestione non è "svolto in riferimento ai costi e ricavi dei singoli servizi/centri di costo" (v. risposta al quesito 2.14b) , le indicazioni sulle modalità di rilevazioni per il concreto espletamento del controllo stesso e sui relativi indicatori e metodologie di analisi sono talmente vaghe e generiche da non consentire alcuna valutazione (v. risposta ai quesiti 2.14c-2.16), così da sminuire anche l'attendibilità delle risposte ai quesiti 2.17-2.23;
- b) nessun chiarimento è stato fornito, inoltre, sulle dinamiche attraverso cui l'analisi sulla gestione, ex art. 147 tuel (nel testo introdotto dal d.l. n°174/2012 e relativa legge di conversione) contribuisce alla quantificazione degli stanziamenti di competenza, affidata - parrebbe - solo:
  - b.1) "all'analisi dell'andamento di ciascun stanziamento nell'arco del triennio precedente" (v. risposta al quesito 2.24a);



b.2) alla "evoluzione della normativa in materia di imposizione locale e di tagli ai trasferimenti statali" (v. pag. 4 della nota del Sindaco in data 26/2/2014).

#### **D) "CONTROLLO ORGANISMI PARTECIPATI"**

L'Ente non è tenuto, fino al 2015, ai controlli sulle società partecipate previsti dall'art. 147-*quater* tuel, nel testo introdotto dal d.l. n°174/2012 e relativa legge di conversione (v. risposte ai quesiti 2.26-2.29a).

Ciò non di meno, al presente, l'Ente opera il monitoraggio "periodico" sulla solidità economica, patrimoniale e finanziaria degli organismi partecipati (solo) in sede di "ricognizione dei bilanci". In tale sede opera anche il "raccordo" del suo bilancio con quello delle partecipate (v. risposte ai quesiti 2.31-2.33 e chiarimenti offerti in proposito con la nota del Sindaco in data 26/2/2014), mentre non verifica in nessun modo la qualità dei servizi erogati (v. risposta al quesito n°2.34) e non ha adottato "metodologie per la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni ed interni all'Ente" stesso (v. risposta al quesito 2.34a).

L'attuale assetto di controllo delle partecipate, all'evidenza, non è in linea con le disposizioni del precitato art. 147-*quater* tuel e, perciò, andrà adeguato ad esse.

#### **Ritenuto che**

Gli elencati rilievi critici impongono la loro segnalazione al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di Assisi, con riserva di ulteriore valutazione (in occasione dell'esame della relazione del secondo semestre) di quelli legati al controllo di gestione, ai fini dell'eventuale segnalazione alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale Regionale per l'Umbria, ex art. 148, comma 4, tuel, nel testo introdotto dal d.l. n°174/2012 e relativa legge di conversione.

**P. Q. M.**

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

**DELIBERA**

- di segnalare gli evidenziati aspetti al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di Assisi;
- di riservarsi ogni ulteriore valutazione per le successive attività di competenza.

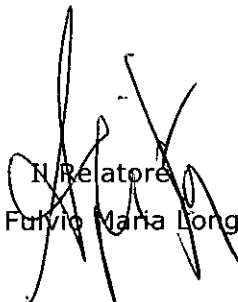


**DISPONE**


che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione, da pubblicare sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n°33/2013, sia trasmessa ai predetti organi del Comune di Assisi.

Così deliberato in Perugia nell'adunanza del giorno 11 marzo 2014.

Il Relatore  
Dott. Fulvio Maria Longavita



Il Presidente  
Dott. Salvatore Sfrecola



Depositata il 18 MAR. 2014

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Melita Di Iorio

