



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER La Campania
composta dai seguenti magistrati:

Fulvio Maria LONGAVITA	Presidente (Relatore)
Marco CATALANO	Consigliere
Ferruccio CAPALBO	Consigliere
Francesco SUCAMELI	Consigliere
Raffaella MIRANDA	Consigliere
Emanuele SCATOLA	Referendario
Ilaria CIRILLO	Referendario

nella Camera di consiglio del 12 febbraio 2020

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;

Vista la deliberazione n. 16/2019/INPR, depositata in data 25/01/2019, di approvazione del programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2019;

Vista la deliberazione n.2/2020/INPR, depositata in data 15/01/2020, di approvazione del programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2020;

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 in data 28/09/2018 del Comune di Agropoli, 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 n. 8138 del 28/11/2019 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente locale chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota del 13/12/2019, protocollata al n. 8356 del 16 dicembre 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 12/02/2020;

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 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, il Comune di Agropoli ha trasmesso a questa Sezione in data 28/09/2018 il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'Ente relativo all'esercizio 2017.

Il Magistrato istruttore, con nota prot. n. 8138 del 28/11/2019, ha chiesto all'Amministrazione chiarimenti in merito ad alcune criticità, concernenti il controllo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo di gestione, il controllo 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 approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Al riguardo é emerso che:

a) *dalle risposte date ai quesiti nn. 2.1 e 2.1.1 del questionario diramato dalla Sezione delle Autonomie non si riesce a comprendere quale sia l'ambito reale del controllo esercitato sugli "atti aventi rilevanza finanziaria".*

Una tale circostanza, unita al carattere meramente "casuale" del controllo preventivo di legittimità (v. risposta al quesito 2.4), pone la necessità di assicurare adeguati chiarimenti in proposito;

b) *dalla risposta al quesito 2.3 del predetto questionario risulta che nelle proposte di deliberazione i responsabili dei servizi non hanno relazionato anche sui riflessi economico-finanziari dell'atto controllato. Una simile lacuna rende palese il limite del controllo effettuato,*

anche sotto il profilo del necessario raccordo con l'intervento del responsabile di ragioneria, ai fini del relativo parere;

c) con riferimento al già richiamato profilo di campionamento "casuale" degli atti da sottoporre al controllo di legittimità, è da rilevare che – fermo restando il campionamento stesso dei singoli atti – l'area da sottoporre a verifica non può essere lasciata al "caso", richiedendo una ragionata valutazione sugli ambiti da verificare, in relazione ai loro caratteri intrinseci, per i quali è maggiormente necessario il controllo in discorso (v. risposta quesito 2.4);

d) la risposta al quesito 2.5, inoltre, ha evidenziato che gli "esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo". Tale circostanza concorre ad ipotizzare una non adeguata "integrazione" dei controlli interni dell'Ente, ex art. 148 TUEL;

e) le risposte ai quesiti 2.10 e 2.11 del ridetto questionario evidenziano la mancata verifica delle attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, a cui ovviamente non ha fatto seguito alcun possibile inoltro di direttive ai responsabili dei competenti servizi, alle quali conformarsi.

B) Controllo di gestione (quesiti da 3 a 3.10 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Al riguardo è emerso che:

a) non sono state previste "articolazioni organizzative decentrate, inserite nei diversi settori operativi" (v. risposta 3.3);

b) i report periodici sono tempestivi solo per una parte imprecisata, "in piu' del 50%" (v. risposta 3.4);

c) non sono stati elaborati indicatori di attività/processo e di analisi finanziaria (v. risposte 3.5 a ed f);

d) non esiste un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare (v. risposta 3.10).

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

Al riguardo si rileva che:

a) non risulta data nessuna risposta al quesito 4.3;

b) l'organo di indirizzo politico non ha verificato lo stato di attuazione dei programmi, rispetto agli standard di qualità prefissati e all'impatto socio economico degli stessi (v. risposta 4.7 d ed

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

Si invita ad illustrare, con una breve relazione, le concrete modalità di controllo integrato sugli organismi partecipati (v. risposta 5.1).

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

Il controllo esercitato in proposito appare piuttosto lacunoso.

In particolare, dall'esame delle risposte date al più volte menzionato questionario, risulta che:

a) *l'Ente non si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati (v. risposta 6.1);*

b) *non è stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale (v. risposta 6.6);*

c) *non risultano previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati (v. risposta 6.7);*

d) *non sono stati elaborati ed applicati indicatori di redditività, di qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti (v. risposte 6.9 d, f e g);*

e) *non è stato indicato il grado di raggiungimento medio degli obiettivi assegnati a ciascun organismo partecipato (v. risposta 6.10).*

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

Anche per tale tipo di controllo emergono gravi lacune, sotto il profilo della sua effettività ed aderenza alle ragioni del suo stesso essere, in quanto risulta che l'Ente ha operato l'analisi di qualità soltanto su alcuni servizi, ex risposta al quesito 7.1, laddove le risposte ai quesiti successivi sono quasi tutte negative (v. punti 7.7, 7.8, 7.9, 7.10) o non forniscono i relativi dati (v. punti 7.2, 7.3, e 7.6).

Sul piano generale, peraltro, per nessuna tipologia di controllo risulta chiara le indicazioni sul relativo personale, espresse in "unità anno equivalenti" (v. risposta 1.5)."

L'Ente ha fornito riscontro alle predette richieste con nota del 13 dicembre 2019, protocollo interno n. 8356 del 16.12.2019, facendo presente quanto segue.

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

Al riguardo, l'Ente ha chiarito che la negativa risposta ai quesiti di cui ai punti 2.1, 2.1.1, 2.3, sono dipesi dal fraintendimento del tipo di controllo, avendo l'Ente ritenuto che essi si riferissero

al controllo "successivo", invece che "preventivo". In relazione a ciò, e rispondendo in base al cennato chiarimento., l'Ente ha fatto presente che il controllo preventivo di legittimità è espletato su tutti gli atti (tranne quelli di ordine generale) e che il "controllo di gestione" non ha influenzato quello di legittimità, semplicemente per la carenza di criticità.

Relativamente al controllo "successivo" di legittimità, lo stesso viene esercitato "a campione", secondo le norme del relativo regolamento interno all'Ente stesso.

Si è anche chiarito che il ridetto controllo è esercitato su alcune categorie di atti comportanti spesa, "senza ulteriori specificazioni".

Relativamente al controllo sui "tempi di pagamento" (quesito 2.10-2.11), l'Ente ha fatto sapere che "il monitoraggio sulla tempestività dei pagamenti [stessi] viene effettuato in tempo reale, mediante un coordinamento quotidiano tra gli uffici preposti ai pagamenti".

B) Controllo di gestione (quesiti da 3 a 3.10 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie).

Al riguardo, l'Ente ha confermato l'assenza di "articolazioni organizzative decentrate" (quesito 3.3), così come l'assenza di indicatori di "attività/processo" e di "analisi finanziaria" (quesito 3.5, a ed f) e l'assenza di un "sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare", illustrandone i motivi che, a suo dire, dovrebbero giustificare le ragioni.

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

Al riguardo l'Ente ha fatto presente che la mancata risposta al quesito di cui al punto 4.3 è dipesa da un "mero errore materiale" e che invece il controllo in questione "viene effettuato attraverso un confronto preventivo in fase di predisposizione dei principali documenti programmatori tra l'organo di indirizzo e il personale apicale in dotazione all'Ente", laddove poi le "verifiche", di cui al successivo quesito 4.7, vengono operate in base agli "indicatori forniti dal software in dotazione, il quale effettivamente non contempla specifici indicatori extracontabili, di difficile misurazione quali sono gli standard di qualità e l'impatto socio - economico".

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

Al riguardo, l'Ente ha illustrato con una breve relazione le modalità del controllo integrato sugli organismi partecipati, per il rispetto degli equilibri finanziari generali.

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

Al riguardo, l'Ente ha confermato l'assenza di "una struttura specifica dedicata al controllo sugli organismi partecipati" (quesito 6.1), assumendo che tale controllo "viene effettuato dal responsabile Società Partecipate e dal responsabile del Servizio Finanziario in sede di verifica degli equilibri". Analogamente ha confermato il mancato monitoraggio dell'"attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie" (quesito 6.6) e l'assenza di "report informativi periodici".

Quanto, invece, agli indicatori, di cui al quesito 6.9, ha fatto presente che "gli eventuali indicatori di redditività, di qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti, [essi] sono presenti nei singoli organismi partecipati, i quali adottano proprie carte dei servizi, processi di verifica della qualità dei servizi nonché indici di redditività, che **l'Ente riscontra in sede di approvazione dei bilanci**".

Da ultimo, con riferimento al quesito 6.10, concernente: il "grado di raggiungimento degli obiettivi degli organismi partecipati", l'Ente ha fatto presente che, "relativamente all'Azienda Speciale Agropoli Cilento Servizi [...] viene approvata ogni anno una delibera di Consiglio Comunale di verifica dell'attuazione del piano programma preventivamente approvato", mentre "le altre società partecipate non hanno specifici obiettivi, ma hanno una propria mission non direttamente legata ad obiettivi specifici dell'Ente."

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

Al riguardo, l'Ente non ha dato alcuna risposta alle richieste formulate dal magistrato istruttore.

Il Magistrato istruttore, all'esito dell'attività di competenza, 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 con la nota del 13/12/2019 evidenzia un sistema dei controlli interni in più parti lacunoso.

In particolare:

- a) Quanto al "controllo sulla qualità dei servizi" (quesiti 7 - 7.10), l'Ente non ha fornito alcuna risposta alle criticità evidenziate nel corso dell'istruttoria;
- b) Quanto al "controllo sulle partecipate", gli ulteriori elementi di valutazione offerti dall'Ente evidenziano la sostanziale carenza di **specifici controlli ad hoc**, atteso che la maggior parte delle verifiche operate in proposito avvengono "in sede di approvazione dei bilanci".

Tanto vale anche per il controllo del rispetto dell'attuazione delle norme sul personale (quesito 6.6).

Peraltro, non sono previsti report periodici sull'andamento delle partecipate (quesito 6.7), assumendone la inutilità, in forza del carattere "pulviscolare" della maggior parte delle partecipazioni.

Sui criteri di "redditività", di "qualità dei servizi" e di "soddisfazione degli utenti" (quesito 6.9), l'Ente rinvia ai criteri "interni" alle partecipate stesse, non considerando che incombe sull'Ente stesso l'attestazione che ne verifica l'effettivo rispetto. Il dato ha indubbe ricadute anche sul controllo sulla "qualità dei servizi", su cui -come detto - l'Ente non ha fornito alcuna risposta, in ordine alle criticità sollevate in istruttoria.

Da ultimo, relativamente al "raggiungimento degli obiettivi" (quesito 6.10) l'Ente ha chiaramente precisato che, ad esclusione dell'*Azienda Speciale Agropoli Cilento Servizi*, tutte le altre società "non hanno specifici obiettivi, ma hanno una propria mission non direttamente legata ad obiettivi specifici dell'Ente". Trattasi di affermazione che, se interpretata in senso rigoroso, lascerebbe pensare all'esistenza di partecipate che dovrebbero essere dismesse, più che controllate.

- c) Relativamente al c.d. "Controllo strategico", è da rilevare che, come precisato dallo stesso Ente con riferimento al quesito 4.7, il sistema utilizzato "non contempla specifici indicatori extracontabili, [...] quali gli standard di qualità e di impatto socio-economico", così che su tali aspetti è da ritenere che non venga operato alcun controllo;
- d) Relativamente al Controllo di gestione, le risultanze dell'istruttoria hanno confermato le criticità contestate all'Ente, il quale -nella sostanza delle cose - le giustifica, in relazione alle sue "dimensioni", con ciò volendo intendere trattarsi di un comune di modeste dimensioni, che tuttavia conta oltre 21.000 abitanti e che pure mostra di comprendere pienamente l'importanza del controllo in discorso, ma lo "assembla" con gli altri, di ordine generale, senza "impiantarne" uno specifico.
- e) Da ultimo, quanto al controllo di legittimità, è da dire che per quello sulla tempestività dei pagamenti, emerge anche in questo caso un sistema organizzativo ed operativo sostanzialmente opaco, indistinguibile dal sistema generale dei controlli, senza alcuna autonoma specificità e compiutezza di direttive da impartire.

Restando ancora al controllo di legittimità è anche da dire che il sistema "a campione" di scelta degli atti da sottoporre a controllo successivo è del tutto casuale, laddove evidenti motivi di ragionevolezza comportano la necessità di operare una meditata valutazione ed individuazione delle aree provvedimentali su cui applicare il menzionato criterio di scelta casuale, come ad esempio quella relativa ai provvedimenti di spesa di maggiore consistenza, o di maggior rischio di infiltrazione, o di maggiore complessità tecnica, ecc., che l'Ente - nell'ambito della sua autonomia decisionale- dovrebbe individuare.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania

DICHIARA

la non adeguatezza del sistema dei controlli interni relativi all'esercizio 2017 del Comune di Agropoli.

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 Agropoli, nonché alla Procura Regionale presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148, c. 4, TUEL e degli art. 52, c. 4, e 133 e ss. c.g.c. .

L'inoltro della presente deliberazione alla Procura Regionale andrà completato con i seguenti atti:

- a) Questionario della Sezione delle Autonomie, compilato dall'Ente;
- b) Nota istruttoria della Sezione del Controllo;
- c) Risposta dell'Ente (n. 44833 del 13.12.2019).

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del 12 febbraio 2020



Il Presidente
Fulvio Maria Longavita

Depositato il 12 FEB. 2020

Il Direttore della Segreteria
Dott. Mauro Grimaldi