



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

Fulvio Maria LONGAVITA	Presidente (Relatore)
Rossella CASSANETI	Consigliere
Alessandro FORLANI	Consigliere
Rossella BOCCI	Consigliere
Francesco SUCAMELI	I Referendario
Raffaella MIRANDA	I Referendario
Emanuele SCATOLA	Referendario

nella Camera di consiglio del 3 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 25/9/2018 del Comune di Nocera Inferiore, 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.194 del 15/01/2019 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'ente locale chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota prot. n. 5233 del 30/01/2019, protocollata al n. 510 del 30 gennaio 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 3 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 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 Nocera Inferiore ha trasmesso a questa Sezione in data 25/09/2018 il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'ente, relativo all'esercizio 2017.

Il Magistrato istruttore, con nota prot. n.194 del 15/01/2019, ha chiesto chiarimenti in merito ad alcune criticità, concernenti il controllo di: regolarità amministrativo-contabile, gestione, strategico, sugli equilibri finanziari, 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 è emerso che:

- a)** *il controllo di regolarità amministrativa e contabile non è esercitato in conformità a quanto previsto dal Regolamento dell'Ente (v. risposta 1.1.a) e, peraltro, risulta una alta criticità nella organizzazione o nell'attuazione dei controlli (v. risposta 1.4.a), per cui è necessario una breve relazione;*
- b)** *relativamente alla tecnica di campionamento adottata nel corso dell'anno per la scelta degli atti da sottoporre al controllo, si chiede di illustrare le disfunzioni interne che hanno indotto l'Ente ad indicare l'opzione "nd" (v. risposta 2.4);*
- c)** *fermo restando quanto sopra, risulta, altresì, che gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno influenzato la scelta dei settori da sottoporre al controllo successivo di regolarità (v. risposta 2.5);*
- d)** *suscita perplessità il dato indicato ai quesiti di cui al punto 2.6 lettere a-c. Si invita pertanto a offrire adeguati chiarimenti.*

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

Al riguardo è emerso che:

- a) i report periodici prodotti sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere, ma solo in parte (v. risposta 3.4);
- b) si invita a chiarire i termini concreti con cui il controllo di gestione influenza l'attività in corso di svolgimento con la riprogrammazione degli obiettivi, non risultando chiari i dati di cui ai punti 3.6 e 3.61 del questionario.

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

Si invita a produrre una breve relazione sulle concrete modalità di integrazione del controllo in discorso con il controllo di gestione (v. punto 4.1) e sulla utilizzazione delle informazioni provenienti dalla contabilità analitica (v. punto 4.2).

Inoltre, manca tra i parametri considerati per il controllo di che trattasi quello degli "standard di qualità prefissati".

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

Si invita ad illustrare le modalità di integrazione del controllo sugli equilibri con quello 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).

Al riguardo è emerso che:

- a) gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi non hanno pubblicato la relativa "Carta dei servizi" (v. risposta 6.8);
- b) non è stato elaborato alcun indicatore di "soddisfazione degli utenti" (v. risposta 6.9 g);
- c) 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).

Al riguardo si rileva che tale tipo di controllo mostra carenze sotto il profilo della sua effettività ed aderenza alle ragioni del suo stesso essere, in quanto tutte le risposte ai quesiti formulati in proposito sono negative o, in alcuni casi, non esprimono i relativi dati (v. punti 7.2, 7.3, 7.5 e 7.6)."

L'Ente ha fornito riscontro alle predette richieste con nota n.5233 del 30/01/2019, protocollo interno n. 538 del 31/01/2019.

In tale nota 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)

" L'art. 3 del Regolamento Comunale dei controlli interni dispone che il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile dell'atto svolta secondo i principi generali di revisione finanziaria (le cui modalità operative sono state prefissate in data 3.3.2015 prot. 8695) e demandata al Segretario Generale che si avvale della collaborazione del Dirigente del Settore Economico Finanziario e di altro Dirigente dell'Ente. Nella medesima disposizione si stabilisce altresì che nel caso di verifica di provvedimenti e di atti competenza dei Dirigenti componenti la Commissione, il Segretario individua quale componente in sostituzione del Dirigente interessato un altro Dirigente.

Nel corso del 2017 si è determinato il permanere dell'elevata concentrazione di funzioni gestionali in assenza di Dirigenti in capo al Segretario Generale. Questi ha infatti svolto l'incarico Dirigente di tre Settori: Affari Generali, Economico Finanziario e Socio Formativo. Nel corso del medesimo esercizio il solo Settore Lavori Pubblici è stato retto da Dirigente ex art. 110 TUEL che ha cessato le proprie funzioni nel giugno 2017, a seguito delle elezioni amministrative. Non sono ricorse pertanto le condizioni, ripristinate pienamente solo nel corso del 2018, per poter svolgere i controlli successivi in conformità alle disposizioni regolamentari.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa è stato assicurato nella fase preventiva di formazione degli atti con notevole grado di difficoltà per il Segretario Generale cui competevano anche le funzioni di Responsabile Anticorruzione , atteso la mole e varietà degli atti verificati.

*Nell'esercizio dei compiti di cui all'art. 97 del Tuel il Segretario Generale ha rilevato e segnalato irregolarità nelle determinazioni di responsabili di area indicando le necessarie modifiche/integrazioni e pertanto per il **punto 2.6.a** gli atti esaminati per il controllo successivo vanno indicati in numero di tre con conseguente modifiche alle risposte di cui ai punti **2.6.b e 2.6.c**.*

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

a) L'Ente ha dichiarato che i risultati dei report di cui al controllo di gestione influenzano le decisioni in ambito di programmazione nella maggioranza dei casi ma non nella totalità (risposta 3.4) in quanto si è tenuto conto del fatto che la misurazione di alcuni risultati può avvenire solo a fine esercizio e, pertanto, non sempre è possibile prevedere in anticipo scostamenti rispetto ai risultati attesi ed apportare valide azioni correttive, fermo restando il rispetto degli equilibri di bilancio e di finanza pubblica che l'Ente ha comunque rispettato.

b) Con l'approvazione del Piano della Performance e del Peg/Pdo 2017-2019 sono stati assegnati ad ogni C.d.R. (Dirigente) gli obiettivi gestionali unitamente alle risorse finanziarie, umane e tecnologiche per permetterne il raggiungimento e lo svolgimento dell'attività ordinaria. Gli obiettivi gestionali 2017, suddivisi in fasi, sono stati monitorati nel corso dell'annualità e laddove è stato verificato che gli stessi, per problematiche esterne e/o interne all'Ente non potevano essere raggiunti totalmente e/o parzialmente, si è provveduto ad apportare le opportune variazioni (risposte 3.6 e 3.6.1), all'obiettivo operativo o anche a quello strategico.

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

Il controllo strategico (risposte 4.1 e 4.2) effettuato dall'Ente ai sensi dell'art. 147 ter del TUEL e del Regolamento dell'Ente verifica lo scostamento tra gli obiettivi strategici definiti ed approvati dall'Amministrazione Comunale con il Bilancio di Mandato e quindi annualmente con il DUP e quelli che sono i risultati conseguiti. Gli obiettivi strategici vengono tradotti nei PEG in obiettivi operativi ed affidati ai vari Dirigenti di Settore per la loro realizzazione. Nel corso della gestione attraverso il controllo di gestione viene monitorato il raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Qualora nella fase gestionale, attraverso il controllo di gestione, (che si avvale della contabilità analitica e permette di monitorare il raggiungimento degli obiettivi per centri di costo), emergano difficoltà o rallentamenti nel raggiungimento dell'obiettivo operativo assegnato, parte del più ampio obiettivo strategico definito, il Dirigente di riferimento ed il Responsabile del Controllo di Gestione ne danno comunicazione al Responsabile del Controllo Strategico ed alla Amministrazione Comunale affinché valutino la necessità di apportare modifiche agli atti di programmazione.

Variazioni intervengono soprattutto nelle attività di programmazione di opere pubbliche.

In merito alla risposta di cui al punto 4.3 l'Ente nel 2017 ancora non si era ancora adeguato ad un puntuale controllo di qualità.

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

Il controllo sugli equilibri finanziari effettuato si integra, come è giusto che sia, con altri controlli dell'Ente, tra cui quello sugli organismi partecipati, consci che problematiche economico-patrimoniali- finanziarie delle partecipate inderogabilmente incidono sugli equilibri finanziari dell'Ente.

La società in house dell'Ente, affidataria di servizi, non ha rilevato, nel 2017, perdite che potessero incidere sugli equilibri finanziari dell'Ente.

L'Ente ha monitorato, anche attraverso il controllo analogo, la situazione economico-patrimoniale della stessa ed è stato riscontrato, nella verifica debiti/crediti al 31/12 tra le parti, perfetto allineamento nelle scritture contabili del Comune e della Società in house.

Le altre società partecipate non sono affidatarie di servizi da parte dell'Ente.

Il Comune di Nocera Inferiore, prudenzialmente, ha provveduto ad effettuare accantonamenti nei propri bilanci a copertura di eventuali perdite societarie a proprio carico.

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

a) *La società in house dell'Ente, che gestisce pubblici servizi, effettivamente al 31/12 /2017 non aveva pubblicato la "Carta dei Servizi" (risposta 6.8). All'attualità la Società ha provveduto in merito.*

b) *Nel 2017 non si è provveduto a quantizzare il predetto indicatore anche se la società ha svolto regolarmente le proprie attività (risposta 6.9);*

c) *Per mero errore non è stato indicato il grado medio di raggiungimento degli obiettivi assegnati (risposta 6.10) che può quantizzarsi nell'80%.*

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

L'Ente nel 2017 non ha svolto il controllo di qualità sui servizi erogati e pertanto non ha provveduto a fornire risposta ai quesiti da 7 a 7.10 dello schema approvato dalla Sezione delle Autonomie. Ha comunque svolto le proprie attività nei tempi e termini di legge, nella contezza di ciò attraverso specifici indicatori di cui al controllo di qualità. All'attualità ha provveduto a dare definizione ed attuazione anche a detta tipologia di controllo."

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 con la nota n. 5233 del 30 gennaio 2019 evidenziano un sistema dei controlli interni lacunoso, ma in via di miglioramento.

Tanto è da dire con riferimento al "Controllo di Regolarità Amministrativa e Contabile", per il quale l'Ente ha evidenziato che "solo nel 2018" si sono "ripristinata le condizioni per poter svolgere i controlli in conformità alle disposizioni regolamentari".

La Sezione, invita l'Ente ad una più adeguata attuazione del controllo in discorso, anche in rapporto al numero degli atti da esaminare (tre soltanto). Al riguardo non può che richiamare anche quanto fatto presente nella deliberazione n. 11/2016, di approvazione del P.P.R., circa la necessità di potenziare adeguatamente "i meccanismi di controllo interno" (v. paragrafo 8.3).

Anche per il "Controllo Strategico" la Sezione invita l'Ente alla piena osservanza delle relative regole, conforme allo spirito del controllo stesso, assicurando anche il controllo sugli "standard di qualità prefissati".

Relativamente al "Controllo sugli Organismi Partecipati", nel prendere atto dell'avvenuta pubblicazione della "Carta dei Servizi", seppur tardiva, si invita ad assicurare una corrispondente adeguata valutazione del servizio reso e a verificare in concreto, con tecniche adeguate, il "grado di soddisfazione degli utenti".

Si invita, inoltre, allo scrupoloso rispetto degli obblighi derivanti dalla "razionalizzazione" delle società partecipate, ex d.lgs. n.175/2016.

Da ultimo, si invita l'Ente a recuperare con sollecitudine "il Controllo sulla qualità dei servizi", per il quale sembrerebbe che siano stati mossi i primi passi solamente "all'attualità".

Si richiama ancora una volta l'Ente sui positivi riflessi che ha il corretto esercizio dei controlli interni sulla buona riuscita del percorso di riequilibrio pluriennale intrapreso dall'Ente medesimo.

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 Nocera Inferiore 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 Nocera Inferiore.

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del 03 APR. 2019

Il Presidente

Fulvio Maria Longavita



Depositato il 03 APR. 2019

Il Direttore della Segreteria

Dott. Mauro Grimaldi

CORTE DEI CONTI SEZIONE REG. DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA
03 APR. 2019
DEPOSITATO