



Deliberazione n. 193/2019/VSQC

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

Fulvio Maria LONGAVITA

Presidente (Relatore)

Alessandro FORLANI

Consigliere

Francesco SUCAMELI

I Referendario

nella Camera di consiglio del 14 ottobre 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 in data 28.09.2018 del Comune di Capaccio, 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. 4439 del 25/06/2019 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente locale chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota n. 26022 del 5/08/2019, protocollata al n. 5037 del 6 agosto 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 23 ottobre 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 Capaccio 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 n. 4439 del 25/06/2019, 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 è emerso che:

a) nelle proposte di deliberazione, i responsabili dei servizi non hanno relazionato in ordine anche ai riflessi sulla situazione economico-finanziaria dell'Ente, per consentire il parere del responsabile di ragioneria (v. risposta 2.3);

b) 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 2.4) e che gli "esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente hanno concorso alla individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo" (v. risposta 2.5). Al riguardo si osserva che 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 ed esprime anche un'intima contraddizione con la risposta di cui al punto 2.5 della relazione (influenza del controllo di gestione alla individuazione dei settori del controllo successivo). Tutto ciò, ovviamente, sembra anche contrastare con la visione "integrate" dei controlli interni ed esprime, nel complesso un controllo "non adeguato", ai sensi dell'art. 148 TUEL;

c) il dato sul numero degli atti sottoposti al controllo di regolarità successivo, quali indicati al punto 2.6a della relazione trasmessa (n.46), richiede 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) non sono state previste "articolazioni organizzative decentrate, inserite nei diversi settori operativi" (v. risposta 3.3);

b) non sono stati elaborati indicatori di attività /processo e di output (v. risposta 3.5,b);

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).

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

Al riguardo è emerso che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti è risultato sempre compatibile con le disponibilità di cassa (v. risposta 5.6), sebbene siano state adottate le iniziative di cui all'art. 183, c.8, del TUEL. Si vogliano fornire in proposito i necessari chiarimenti.

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

Al riguardo si rileva che:

a) per gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi risulta che "non ricorre la fattispecie" relativamente alla pubblicazione della Carta dei servizi (v. risposta 6.8). Si vogliano puntualizzare le ragioni;

b) non è stato elaborato ed applicato l'indicatore di soddisfazione degli utenti, certamente rilevante (v. risposta 6.9g.).

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 emergono gravi lacune sotto il profilo della sua effettività ed aderenza alle ragioni del suo stesso essere, in quanto quasi tutte le risposte ai quesiti formulati in proposito sono negative (v. risposte 7.3, 7.4f,g,h,i,l, 7.6, 7.7, 7.8, 7.9 e 7.10).

Sul piano generale, peraltro, è da rilevare anche una non eccessiva attenzione riservata al concreto espletamento dei controlli interni come evidenza il dato sulle relative "unità di personale utilizzate" (v. risposta 1.5).

Si invita la S.V. a dare i necessari chiarimenti, mediante una relazione supplementare, corredata dalla documentazione chiesta e da quanto la S.V. medesima ritiene di voler utilmente allegare, entro 15 gg. dalla ricezione della presente."

L'Ente ha fornito riscontro alle predette richieste con nota n. 26022 del 5 agosto 2019, protocollo interno n. 5037 del 6/08/2019.

In tale nota è stato fatto presente quanto segue:

"A) Controllo sulla regolarità amministrativa e contabile:

a) La risposta relativa al quesito 2.3 trova ragione nell'elemento fattuale che il confronto diretto tra il Responsabile di Servizio interessato ed il Responsabile di Ragioneria ha portato a sottoporre agli organi di Amministrazione (Giunta e Consiglio) solo le proposte di deliberazioni non suscettibili di produrre direttamente o indirettamente riflessi negativi sulla situazione economica-finanziaria o patrimoniale dell'Ente.

Nel prendere atto del rilievo, verranno fornite opportune indicazioni in merito ai Responsabili di Area e Servizio per superare le criticità che tuttavia nei fatti non sussiste.

b) La tecnica di campionamento utilizzata è volutamente casuale atteso che l'alea del sorteggio è "superata" dalla totalità dei settori di attività comunali che vengono sottoposti a controllo.

c) In merito al numero dei dati sottoposti a controllo si precisa a rettifica che per mero errore materiale è stato riportato il dato numerico dell'anno 2016.

Il numero di atti esaminati nell'anno 2017 è di 28.

Si ribadisce quanto riportato nel punto precedente e cioè che sono stati sottoposti a controllo semestrale, come da vigente regolamento comunale dei controlli interni gli atti di tutti i Responsabili di Area e Servizio dell'Ente.

B) Controllo di gestione

Al riguardo l'Ente ha chiarito che:

a) La dotazione organica anno 2017 risultava ampiamente sottodimensionata in ordine a tutte le articolazioni dei diversi settori operativi comunali.

b) Si prende atto del rilievo e saranno previsti ed attivati i relativi indicatori.

C) Controllo strategico

Al riguardo, dopo aver descritto le modalità di espletamento del controllo in discorso, l'Ente ha preso atto del "rilievo e della necessità di completare tale forma di controllo, [assicurando che] si fornirà specifica direttiva agli uffici".

D) Controllo sugli equilibri finanziari

Al riguardo l'Ente ha evidenziato come "L'apparente incongruenza [sia] stata determinata dal fatto che si è atteso che le iniziative adottate ai sensi dell'art. 183 c. 8 fossero funzionali ad assicurare che il programma dei pagamenti risultasse compatibile con le disponibilità di cassa" e, in tal senso, ha dato atto che "il programma dei pagamenti non è risultato in assoluto compatibile con le diponibilità di cassa".

E) Controllo sugli organismi partecipati

Al riguardo l'Ente:

a) Ha preso atto del rilievo, assicurando che "provvederà a pubblicare la carta dei servizi prevista dall'art. 32 del d.l. n. 33/2013 in sede di programmazione 2020/2022 entro la fine dell'anno 2019".

b) ha preso atto del rilievo e *"provvederà a pubblicare la carta dei servizi prevista dall'art. 32 del d.l. n. 33/2013 in sede di programmazione 2020/2022 entro la fine dell'anno 2019"*.

F) Controllo sulla qualità dei servizi

Al riguardo l'Ente ha preso atto del rilievo, assicurando che provvederà *"ad attuare il relativo controllo individuando in sede di programmazione 2020/2022 entro la fine dell'anno 2019 i servizi da sottoporre alle indagini di qualità ed i relativi strumenti ed indicatori con la relativa tempestività"*.

Sul piano generale, l'Ente ha ritenuto di dover puntualizzare che *"il concreto ed effettivo espletamento dei controlli interni sconta [...] la limitata disponibilità delle risorse umane"*.

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 5/08/2019 evidenzia un sistema dei controlli interni in via di miglioramento.

In particolare, gli aspetti di **maggior criticità attengono al controllo sulla qualità dei servizi**, mentre profili di ulteriore, specifica criticità riguardano:

- la mancata risposta al rilievo di cui al punto E) b), corrispondente al punto 6.9g del questionario della Sezione delle Autonomie, probabilmente dovuto ad una mera svista;
- la tecnica di campionamento "casuale" della scelta dei provvedimenti da sottoporre al controllo, rapportata alla "totalità dei settori", laddove evidenti esigenze di funzionalità inducono a ritenere che la pur corretta tecnica di "causalità" dovrebbe 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 criterio di "casualità", come avviene ora;

Per tutti gli ulteriori profili di criticità attuale, la Sezione prende atto dell'impegno dell'Ente a migliorare il sistema integrato dei controlli e resta in attesa di verificarne in futuro il concreto riscontro, non senza ricordare che la "limitata disponibilità delle risorse umane" non può reagire sull'adeguatezza dei controlli interni, data la loro rilevanza, come evidenzia anche la sanzione prevista dall'art. 148, c.4, TUEL.

P.Q.M.

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

DICHIARA

la modesta adeguatezza del sistema dei controlli interni relativi all'esercizio 2017 del Comune di Capaccio, da valutare positivamente soprattutto in relazione agli impegni di miglioramento assunti dall'Ente.

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 Capaccio.

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del 14 ottobre 2019



Il Presidente
Fulvio Maria Longarola

Depositato il 14 ottobre 2019

Il Direttore della Segreteria

Dott. Mauro Grimaldi

