



REPUBBLICA ITALIANA

LA 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
Raffaella MIRANDA	I Referendario
Emanuele SCATOLA	Referendario

nella Camera di consiglio del 10 dicembre 2018

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 Salerno, 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. 6845 del 16/10/2018 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'ente locale chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota prot. n. 194782 del 31 ottobre 2018, protocollata al n. 7142 del 6 novembre 2018, 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 10 dicembre 2018;

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 predetta 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 Salerno ha trasmesso a questa Sezione in data 25 settembre 2018 il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'ente relativo all'esercizio 2017.

Il Magistrato istruttore, con nota prot. n. 6845 del 16 ottobre 2018, ha chiesto all'Amministrazione chiarimenti in merito ad alcune criticità, concernenti il controllo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo di gestione, 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 sembrerebbe che i responsabili non abbiano relazionato in ordine anche ai riflessi sulla situazione economico-finanziaria, per consentire il parere dei responsabili di ragioneria (v.punto 2.3);*
- b) la tecnica di campionamento adottato nel corso dell'anno per la scelta degli atti da sottoporre a controllo è quella della "estrazione casuale" (v.punto 2.4) e che gli "esiti" del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente hanno concorso alla individuazione dei settori di attività da sottoporre a controllo (v. punto 2.59). 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 "integrata" dei controlli ed esprime, nel complesso un controllo "non adeguato", ai sensi dell'art.148 TUEL;

c) il dato sul numero degli atti sottoposti a controllo, quali indicato al punto 2.6 della relazione (n. 546), sembra esiguo e richiede adeguati chiarimenti.

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

Emergono, in proposito, difficoltà di comprendere le concrete dinamiche e caratteristiche del controllo di che trattasi, in quanto dalla relazione emerge che:

- a) l'Ente non si è dotato di un sistema di contabilità analitica, fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo (v. punto 3.1);*
- b) il predetto controllo non è "dotato di articolazioni organizzative decentrate, inserite nei diversi settori operativi" (v. punto 3.3. della relazione);*
- c) non sono stati elaborati indicatori di analisi finanziarie (v. punto 3.5.f);*
- d) il ripetuto controllo non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento, per la riprogrammazione degli obiettivi (v. punto 3.6);*
- e) non esiste un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare (v. punto 3.10);*

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

Al riguardo è emerso che:

- a) il controllo in discorso, sebbene sia integrato con il controllo di gestione (v. punto 4.1), non lo influenza (v. punto 3.6);*
- b) non sono stati elaborati ed applicati indicatori di contesto, di economicità e di innovazione e sviluppo (v. punto 4.4).*

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

Al riguardo, si rileva:

- a) la mancanza di integrazione del controllo in questione con quello sugli organismi partecipati (v.punto 5.1);*

b) la mancata adozione di specifiche linee di indirizzo e coordinamento per lo svolgimento in discorso, da parte del responsabile del servizio finanziario (v. punto 5.2);

c) il coinvolgimento nel controllo in questione del Segretario e del responsabile dei servizi (v. punto 5.3), laddove sembrerebbe che vi sia stata l' "ufficializzazione" anche di report, da parte degli organi di governo (v. punto.1.5, lettera d);

d) sembrerebbe che non sia stata assicurata la compatibilità dei programmi di pagamento con le disponibilità di cassa (v. punto 5.6) e che, a fronte della mancanza di iniziative per fronteggiare le relative carenze (v. punto 5.7) si sia fatto ricorso alle entrate vincolate, senza peraltro ricostituirne la dotazione, nel rispetto dell'art. 195 TUEL.

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

Al riguardo è emerso che:

a) sono stati monitorati i rapporti con le società partecipate (v. punto 6.4), ma non ai fini degli equilibri di bilancio (v. punto 5.1);

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

c) non tutti gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la relativa Carta dei servizi" (v. punto 6.8);

d) non è stato elaborato ed applicato nessuno degli indicatori di cui al punto 6.9 del questionario e non è stato indicato il grado di raggiungimento medio degli obiettivi assegnati a ciascun organismo partecipato (v. punto 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:

a) l'ente non ha operato alcuna analisi sulla qualità effettiva dei servizi (v. punto 7.1. e punto 7.2), con elaborazione ed applicazione di indicatori limitati ai soli profili di accessibilità (v. punto 7.4, lett.a) ed alla conformazione degli standard di qualità" (v. punto 7.4, lett.i);

b) appare contraddittoria la favorevole risposta delle determinazioni degli standard di qualità alla Carta dei servizi, visto che alcune società ne sono prive, o quanto meno non sono state pubblicate (v. punto 7.6, in rapporto alla risposta di cui al precedente punto 6.8);

c) l'assenza di indicatori sui reclami e segnalazioni di disservizi (v. punto 7.4, lettera l), rende necessario capire le modalità concrete di indagine che hanno consentito di dare risposta favorevole alle indagini sul grado di soddisfazione degli utenti (v. punto 7.7);
d) fermo quanto sopra, risulta che l'Ente non ha "pubblicizzato" i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti (v. punto 7.7.3), né ha operato confronti con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (v. punto 7.8) e non ha realizzato un innalzamento degli standard di qualità, rispetto all'anno precedente (v. punto 7.10)."

L'Ente ha fornito riscontro alle predette richieste con nota n. 194782 del 31 ottobre 2018, protocollo interno n. 7142 del 6 novembre 2018.

In tale nota è stato fatto presente quanto segue:

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

In merito alla risposta al quesito punto 2.3 si precisa che i responsabili dei servizi, nelle relative proposte di competenza riportano la dicitura che il provvedimento non comporta riflessi sulla situazione economico-finanziaria dell'Ente.

Il Responsabile di ragioneria, sulla base degli allegati e di quanto riportato nella proposta deliberativa, provvede a rilasciare il parere in ordine alla regolarità contabile ed alla verifica dei mancati riflessi in ordine alla situazione economica finanziaria dell'Ente.

In merito al punto 2.4, si precisa che la tecnica di campionamento probabilistico-statistico-estrazione casuale attraverso sorteggio elettronico- è disciplinata dall'art. 9 del Regolamento comunale sui controlli interni, adottato con delibera di Consiglio comunale n. 6 del 21.03.2013, ed ha consentito e consente, attraverso le risultanze dello stesso, di rilevare la correttezza e la regolarità delle procedure seguite nonché la correttezza formale e sostanziale nella redazione degli atti.

Per quanto concerne il numero degli atti sottoposti a controllo, (n.546), lo stesso rappresenta il 10% delle determinazioni dirigenziali adottate nell'anno 2017, percentuale che rappresenta, un campione rappresentativo degli atti da esaminare.

Erroneamente, è stata data risposta affermativa al punto 2.5 del questionario.

Per il futuro, le eventuali criticità emerse dal controllo di gestione saranno tempestivamente segnalati ai destinatari per l'adozione dei comportamenti e provvedimenti conseguenziali, anche, se necessario, in sede di autotutela.

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

In merito, va precisato che il Comune di Salerno, con delibera di Giunta comunale n. 161 del 7.06.2017 ha istituito il Settore politiche Comunitarie e Controllo di Gestione e, nel corso del corrente anno, sta implementando, in due settori comunali (Settore politiche Comunitarie e Controllo di Gestione e Servizi Sistemi informativi) il controllo di gestione fondato su di un sistema di contabilità analitica e costituito da un serie di indicatori di analisi finanziarie, in grado di influenzare, in maniera concomitante, l'attività in corso di svolgimento e l'eventuale riprogrammazione degli obiettivi, in caso di feed-back negativi.

E' in fase di istruttoria l'implementazione di un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare.

A far data dall'esercizio 2019, tale modalità di controllo verrà estesa alle rimanenti strutture comunali.

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

Per quanto sopra detto, il Comune di Salerno sta affinando le tecniche di integrazione del controllo di gestione con il controllo strategico.

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

In merito, si precisa che, in concomitanza della trasmissione delle relazioni trimestrali sulla gestione da parte degli organismi totalmente partecipati dal comune, e in sede assembleare e di approvazione del bilancio di esercizio, per tutte le società partecipate, si provvede a verificare preventivamente l'esistenza di situazioni che possono provocare riflessi negativi sugli equilibri finanziari dell'Ente. Per quanto riguarda la mancata adozione di specifiche linee di indirizzo e/o di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari, si rimanda all'apposita disciplina contenuta nel nuovo regolamento di Contabilità, approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 12 del 31.03.2017 circa le procedure tese ad assicurare quanto richiesto.

Infine, si conferma che l'Ente si è trovato, suo malgrado, nel corso dell'esercizio 2017, a fronteggiare deficienze di cassa attraverso l'utilizzo di fondi a destinazione vincolata, non ricostituiti integralmente al termine dell'esercizio, al fine di far fronte ai pagamenti di

spese aventi carattere fisso e continuativo (stipendi, mutui, utenze, contratti di servizio, ecc.). Si fa rilevare comunque, come il ns. legislatore, negli ultimi anni, abbia concentrato in due rate (di norma marzo ed ottobre) il pagamento del fondo di solidarietà comunale spettante - FSC - in luogo delle rate di febbraio, marzo, maggio ed ottobre di pagamento dei vecchi trasferimenti erariali, ormai completamente fiscalizzati.

Erroneamente è stata data risposta negativa al punto 5.3.a.

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

In merito, l'Amministrazione Comunale, con l'adozione del piano di revisione straordinaria delle partecipazioni comunali di cui al D.Lgs. 175/2016, ha fornito indirizzi cogenti per le società in house relativi al contenimento delle spese di funzionamento e, più in generale delle spese del personale; detta misura ha comportato il blocco della contrattazione di secondo livello.

Relativamente alle "Carte dei Servizi", si significa che le società in house che gestiscono, per conto del Comune di Salerno, servizi pubblici locali sono le seguenti "Salerno Solidale SpA", "Salerno Pulita SpA", "Salerno Mobilità SpA". Per ciascuna di esse è stata ottemperata la disposizione prevista dall' art. 32 del D.L. 33/2013 mediante pubblicazione delle "Carte dei Servizi" sia sul sito istituzionale dell'Amministrazione Comunale che sui siti internet delle rispettive società in house. Più in generale, si segnala che l'Amministrazione Comunale, nel prendere atto di alcune criticità emerse nel corso delle verifiche ex art. 148 cit., con delibera di Consiglio Comunale n. 36 del 2 agosto 2018, ha deliberato di implementare la disciplina dei controlli interni sulle società in house mediante previsione di strumenti che permettono di attuare un più incisivo controllo preventivo, concomitante e successivo sulla gestione delle società partecipate ed, al contempo, garantire un più efficiente flusso informativo tra le società e l'ente locale anche nell'ottica di efficientare la verifica dello stato di attuazione degli indirizzi ed obiettivi assegnati e di monitorare gli equilibri economico-finanziari ed il rispetto dei singoli contratti di servizio.

Con atto giuntale n. 337 del 18 ottobre 2018, è stato adottato apposito disciplinare recante normativa più pregnante da esercitarsi sugli organismi in house partecipati.

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

In merito, si richiama quanto riportato nel paragrafo E), rappresentando che i singoli dirigenti preposti alle strutture comunali che hanno affidato servizi pubblici alle società partecipate, controllano, attraverso gli appositi uffici, il rispetto degli standard contenuti nei contratti di servizio anche ai fini della verifica del regolare espletamento. Le Carte dei servizi, per come meglio specificato nel paragrafo precedente, contengono indicatori sui reclami e sulle segnalazioni di disservizi sul servizio espletato. Con il nuovo disciplinare del controllo analogo è stato attenzionato anche il monitoraggio e fine segnalazione di disservizi da parte degli utenti al fine di consentire e migliorare gli standard di qualità.”

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 evidenziano un sistema dei controlli interni in via di miglioramento. In particolare, si prende atto dell’impegno dell’Ente di implementare le tecniche di integrazione del controllo di gestione con il controllo strategico.

Si richiama comunque l’attenzione quanto:

- a) al controllo amministrativo-contabile**, per il quale è stato illustrato il sistema “casuale” di scelta dei provvedimenti da sottoporre al controllo stesso, sulla necessità di adottare – fermo restante il carattere “casuale” della scelta – 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 suddetto criterio “casuale”, non propriamente adeguato;
- b) al controllo di gestione e controllo strategico**, sulla necessità di mantenere fede agli impegni rappresentati nella predetta nota controdeduttiva;
- c) al “controllo sugli equilibri”**, sulla necessità di migliorare ulteriormente le procedure tese ad assicurare i predetti equilibri, anche con riferimento all’applicazione del nuovo Regolamento di contabilità, adottato dall’Ente. In particolare, poi, si richiama l’attenzione sulla necessità di ricostruire, a fine esercizio, i fondi vincolati.
- d) al controllo sulle partecipate e al controllo sulla qualità dei servizi**, di renderne più effettivi i contenuti, come indicato dall’Ente, con la ripetuta nota controdeduttiva.

Fermo quanto sopra, sul piano generale, è anche da dire che le implementazioni alle quali si è impegnato l'Ente dovranno essere orientate alla sempre migliore integrazione dei controlli interni.

Da ultimo, si richiama l'attenzione sulla necessità della corretta compilazione dei questionari elaborati dalla Sezione delle Autonomie (v, esemplificativamente, il punto **A**- sottopunto **b** ed il punto **D**- sottopunto **c** della nota in data 31 ottobre 2018).

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 Salerno 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 Salerno.

Così deciso in Napoli, nella Camera di Consiglio del 10 dicembre 2018

Il Presidente
f.to Fulvio Maria Longavita

Depositato il 10 dicembre 2018
Il Direttore della Segreteria
Dott. Mauro Grimaldi

