



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonello COLOSIMO	Presidente
Luigi Francesco DE LEVERANO	Consigliere relatore
Antonino GERACI	Referendario

riuniti mediante collegamento telematico

nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024

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

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, di "Approvazione del testo unico delle leggi sulla 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 modifiche 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 decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite nell'adunanza del 16 giugno 2000 (n. 14/DEL/2000) come modificato dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 2/DEL/2003, dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 1/DEL/2004 e dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza 11 giugno 2008, n. 229;

VISTE le Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2020 e 2021, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazioni nn. 13/SEZAUT/2021/INPR e 16/SEZAUT/2022/INPR;

VISTE le Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19 approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR;

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Bastia Umbra per gli anni 2020 e 2021 trasmessi a questa Sezione tramite l'applicativo ConTe, rispettivamente in data 1° febbraio 2022 e 21 marzo 2023;

VISTA la nota prot. n. 3027 del 16 novembre 2023 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota di risposta acquisita al protocollo n. 3541 del 19 dicembre 2023;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sul suddetto referto all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO nella odierna camera di consiglio, riunita mediante collegamento telematico, il relatore Consigliere Luigi Francesco De Leverano;

PREMESSA

L'art. 148 del Tuel, dispone 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 riferite disposizioni attribuiscono, pertanto, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di esaminare e valutare la rispondenza del sistema dei controlli interni all'esigenza di assicurare il rispetto delle regole contabili e, in particolare, l'equilibrio di bilancio degli enti locali.

Le finalità del controllo previste dall'art. 148 del Tuel sono state più volte indicate dalla Sezione delle Autonomie, tra le altre nella deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, secondo cui *"il sistema di controllo interno può essere visto come un insieme di meccanismi, procedure e strumenti adottati dagli organi direttivi dell'Ente per assicurare il conseguimento dei seguenti obiettivi: efficacia ed efficienza delle attività operative; attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile); rispetto del quadro normativo e regolamentare di riferimento (compliance). Deve ritenersi, infatti, che il complesso delle attività di controllo interno sia funzionale a consentire ai vertici dell'Ente di disporre delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione, sotto i molteplici aspetti sopra richiamati, nonché di apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni."*

Il corretto funzionamento delle tipologie di controllo previste dal Tuel implica non solo che siano state preposte le strutture di controllo appropriate, ma che le stesse siano in grado di perseguire efficacemente le finalità per le quali il sistema dei controlli interni è stato istituito, consentendo di:

- a) garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);*
- b) verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestive azioni correttive, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché fra risorse impiegate e risultati (controllo di gestione);*
- c) valutare l'adequatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed ogni altro strumento di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (controllo strategico);*
- d) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari dell'Ente, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (controllo sugli equilibri finanziari);*
- e) verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni (controllo sulle società partecipate);*
- f) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati sia direttamente sia mediante organismi esterni*

(controllo di qualità)."

La rilevanza delle suddette disposizioni è confermata anche dalle sanzioni previste dal comma 4 dell'articolo 148 del Tuel, secondo cui, in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale, le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

Nello specifico delle relazioni relative agli esercizi 2020 e 2021 le deliberazioni n. 13/SEZAUT/2021/INPR e 16/SEZAUT/2022/INPR hanno approvato un apposito schema, che prevede una sezione introduttiva volta ad una ricognizione dei principali adempimenti di carattere comune e singole sezioni dedicate a ciascuna tipologia di controllo interno. Per ciascun anno la relazione consente la rilevazione di una serie di dati e informazioni attinenti all'organizzazione dell'Ente, ai sistemi informativi e al sistema dei controlli interni.

Con la citata deliberazione n. 16 la Sezione delle Autonomie ha inoltre sottolineato come *"il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce il miglior presidio per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, oltreché per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali. In un contesto di crescenti difficoltà economiche e finanziarie, l'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del decisore politico e amministrativo, nonché per soddisfare i bisogni della collettività amministrata. Attivando il processo di autovalutazione dei propri sistemi di pianificazione-programmazione e controllo nonché dei cicli erogativi in termini di apporto quantitativo e qualitativo, l'Ente può, infatti, ottimizzare le proprie performance attraverso un articolato flusso informativo che, partendo dagli obiettivi strategici, è in grado di individuare ed alimentare gli obiettivi operativi in un quadro organizzativo più strutturato e consapevole. È noto, peraltro, che il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, di converso, aumenta il rischio di alterazioni nei processi decisionali e programmatori, indebolisce le scelte gestionali ed organizzative, riduce il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, ed impedisce, in ultima analisi, al controllore esterno di fare affidamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente."*

RITENUTO IN FATTO

Le relazioni sugli esercizi finanziari 2020 e 2021 pervenute dal Sindaco del Comune di Bastia Umbra, redatte ai sensi dell'art. 148 Tuel, hanno fornito, nelle diverse sezioni dello "schema-tipo" predisposto dalla Sezione delle Autonomie, elementi d'informazione utili ai fini della verifica di regolarità della gestione amministrativa e contabile e di adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni dell'Ente.

All'esito dell'esame svolto sulle precitate relazioni, il Magistrato incaricato ha formulato richieste istruttorie con nota prot. n. 3027 del 16 novembre 2023, riscontrata dall'Amministrazione in data 19 dicembre 2023.

In considerazione degli elementi emersi, sono di seguito esposti gli aspetti rilevanti dell'esame condotto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Bastia Umbra per gli esercizi finanziari 2020 e 2021.

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

La Sezione ha chiesto di riferire in merito al fatto che sia per il 2020 che per il 2021 gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso all'individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo successivo.

Con la propria risposta il Comune ha fatto presente che *"i controlli successivi di regolarità amministrativa vengono effettuati, in adempimento al corrispondente regolamento approvato nel rispetto dell'art. 147 bis del TUEL e del vigente Piano Triennale di Prevenzione del rischio corruzione ed illegalità. Sono sottoposti a controllo gli atti relativi alle attività considerate più a rischio corruzione ed illegalità e cioè: le attività oggetto di autorizzazione o concessione ; le attività nelle quali si sceglie il contraente per l'affidamento di lavori, forniture e servizi, anche con riferimento alla modalità di selezione prescelta ai sensi del codice dei contratti pubblici relativi a lavori, servizi e forniture; le attività oggetto di concessione ed erogazione di sovvenzioni, contributi, sussidi, ausili finanziari, nonché attribuzione di vantaggi economici di qualunque genere a persone ed enti pubblici e privati; i concorsi e le prove selettive per l'assunzione del personale e progressioni di carriera. A queste si è aggiunto un incremento di attenzione verso gli atti (liquidazioni e fatture) da cui si può evincere entro quanto tempo vengono effettuati i pagamenti e, quindi, la tempestività o meno di questi ultimi."*.

Controllo strategico

L'istruttoria ha poi riguardato i motivi del fatto che i parametri in base ai quali l'Organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi per il 2021 non

comprendono il rispetto degli standard di qualità prefissati e l'impatto socioeconomico dei programmi.

In risposta l'Ente ha comunicato che *"l'attività del controllo strategico è continuata nel corso del periodo oggetto di verifica attraverso il monitoraggio puntuale dei programmi e delle azioni con cui si sono declinate le linee programmatiche di mandato. Tale attività di rendicontazione è stata recepita nel DUP dei vari anni di riferimento e pubblicata nel sito istituzionale. Con riferimento al rispetto degli standard di qualità prefissati e dell'impatto socioeconomico dei programmi, l'attività è desumibile, parzialmente dalle rendicontazioni di cui all'alinea precedente. E' comunque negli intendimenti dell'ente individuare modalità operative più rispondenti al dettato legislativo."*

In proposito si osserva che il controllo strategico è finalizzato alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto a obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati, del grado di soddisfazione della domanda espressa e degli aspetti socioeconomici. Secondo l'articolo 147-ter del Tuel lo stato di attuazione dei programmi si verifica attraverso rapporti periodici da sottoporre all'organo esecutivo e al Consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

Ciò premesso, questa Sezione prende atto dell'intenzione dell'Ente di individuare modalità operative più rispondenti al dettato legislativo, i cui esiti saranno oggetto di verifica in occasione dei controlli dei prossimi referti.

Controllo sugli organismi partecipati

Con deliberazione n. 63/2021/VSGC del 27 ottobre 2021 questa Sezione, in riferimento agli esercizi 2018 e 2019, aveva invitato il Comune a implementare il proprio sistema di controlli interni con particolare riferimento agli organismi partecipati. Il Magistrato ha chiesto di riferire in proposito, anche in considerazione della risposta - "criticità di grado medio" di questo tipo di controllo nel 2020 e 2021 - fornita sul questionario e dell'assenza di report prodotti, contrariamente a quanto disposto dall'art. 28 del relativo regolamento comunale, che ne prevede due.

In continuità con la domanda precedente la Sezione ha voluto conoscere il seguito dato all'intenzione, comunicata dall'Ente con il proprio referto sul 2020, di sviluppare, nel corso dell'esercizio 2022, il sistema dei controlli interni sui propri organismi partecipati, di provvedere alla modifica del regolamento sui controlli interni e di avviare nuove procedure

per rafforzare l'attuazione dell'art. 147-quater del Tuel e le disposizioni del Tusp.

L'istruttoria è poi proseguita in merito ai seguenti aspetti:

- per gli anni 2020 e 2021 non sono stati definiti gli indirizzi strategici ed operativi degli Organismi strumentali dell'Ente;
- nel perimetro delle società controllate non sono state incluse anche le società a totale partecipazione pubblica per le quali il controllo viene esercitato in forma congiunta, anche mediante comportamenti concludenti, indipendentemente dall'esistenza di norme di legge, statutarie e/o accordi formalizzati;
- la relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico non contiene il programma di valutazione del rischio aziendale a norma dell'art. 6, commi 2 e 4 del Tusp;
- non sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali;
- non è stato elaborato ed applicato alcun indicatore.

Con la propria risposta il Comune ha confermato la presenza delle suddette inadeguatezze constatate dal Magistrato istruttore per gli esercizi 2020 e 2021. Le stesse criticità nella gestione dei controlli sugli organismi partecipati si sono poi *“registrate anche negli esercizi successivi, condizionate, innanzitutto, da difficoltà di ordine collaborativo e di coordinamento tra i soci pubblici, considerato che l'Ente possiede quote di partecipazione per lo più esigue.*

Al fine di superare tali criticità” l'Amministrazione si è impegnata *“all'immediata trasmissione”* a questa Sezione *“di un apposito regolamento per la governance delle partecipate, in coerenza con quello regionale”*, la cui approvazione era stata prevista nella seduta del Consiglio comunale del 29 dicembre 2023.

La Sezione, nel dare atto che il Comune ha provveduto all'inserimento nell'applicativo Con.Te. della relativa DCC n. 77 del 29 dicembre 2023, si riserva di valutare i risultati conseguiti in relazione all'effettiva applicazione della nuova previsione regolamentare.

Quanto alla richiesta della Sezione di riferire sull'assenza di un controllo esercitato in forma congiunta sulle società a totale partecipazione pubblica, il Comune, nel quadro già delineatosi, si è limitato a riferire che *“non si rilevano comportamenti concludenti messi in atto dai soci pubblici sufficienti ad esercitare il controllo in forma congiunta delle società a totale partecipazione pubblica.”*

Ciò premesso questa Sezione rileva che dalla fase istruttoria risultano confermate le inadeguatezze degli strumenti e delle metodologie previste dall'art. 148 del Tuel in relazione

al controllo sugli organismi partecipanti e in particolare: mancanza degli indirizzi strategici ed operativi degli Organismi strumentali dell'Ente; assenza del programma di valutazione del rischio aziendale a norma dell'art. 6, commi 2 e 4 del Tusp per le società a controllo pubblico; assenza di report informativi periodici da parte degli organismi partecipati sui profili organizzativi e gestionali; mancanza di elaborazione ed applicazione di qualunque indicatore.

Queste mancanze, oltre a integrare i profili dell'articolo 148 del Tuel, costituiscono ulteriore specifica violazione di quanto previsto dai precedenti articoli 147, comma 2, lettera d) e 147 - *quater*, secondo i quali il sistema di controllo interno è diretto a verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi esterni. A tal proposito, gli Enti locali, indipendentemente dalla loro quota di partecipazione, definiscono preventivamente gli obiettivi gestionali ai quali deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi ed organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Con tali presupposti, l'Ente locale effettua poi il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive.

Rispetto a tali previsioni di legge, particolarmente significativi sono gli inadempimenti relativi alla situazione di CONAP – Consorzio Acquedotti Perugia S.r.l. e su Umbra Acque S.p.A. che gestiscono la proprietà della rete acquedottistica e l'erogazione del servizio.

I mancati controlli sono dovuti, come riferito, a difficoltà di ordine collaborativo e di coordinamento tra i soci pubblici, considerate le quote di partecipazione esigue del Comune di Bastia Umbra. Esclusa la possibilità da parte di questa Sezione di dare indicazioni in merito alle concrete attuazioni dei termini di legge, rimesse alla autonomia organizzativa di ciascun Ente, non si può fare a meno di constatare come, nel caso di CONAP, la modalità di effettivo esercizio dei doveri di controllo da parte del Comune di Bastia Umbra non possa del tutto prescindere dalle analisi, gli strumenti e le metodologie adottati dal Comune di Perugia, che possiede la maggioranza assoluta delle quote della citata Società.

Quanto a Umbra Acque S.p.A., si invita l'Ente a perseguire il percorso di accordi con le altre Amministrazioni, al fine di realizzare il controllo congiunto trattandosi di società dove la maggioranza delle quote è di carattere pubblico. Proprio la mancanza di "*comportamenti*

concludenti messi in atto dai soci pubblici sufficienti ad esercitare il controllo in forma congiunta delle società a totale partecipazione pubblica”, lamentata nella risposta sopra richiamata, deve indurre l’Ente a concordare le attività di controllo previste dall’articolo 147 - quater del Tuel, sia in riferimento alla definizione preventiva degli obiettivi gestionali ai quali deve tendere la società partecipata (comma 2), sia per effettuare il monitoraggio periodico sull’andamento delle società, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati (comma 3). Da tale ultimo punto di vista l’Ente, in mancanza di una propria elaborazione degli indicatori, potrà valutare di prendere in considerazione quelli già sviluppati da amministrazioni con quote di partecipazioni societarie più consistenti.

Il Comune di Bastia Umbra dovrà inoltre formulare, nelle opportune sedi, motivate proposte concernenti il controllo pubblico degli Organismi partecipati, a prescindere dall'efficacia delle stesse per l'irrisorio valore delle quote possedute, come già indicato da questa Sezione con deliberazione n. 25/2021/VSGO del 4 marzo 2021.

Controllo sulla qualità dei servizi

La Sezione ha chiesto di comunicare i motivi per i quali le rilevazioni sulla qualità dei servizi del 2020 e 2021 non si estendano agli organismi partecipati e di riferire sul fatto che il Comune non dispone delle informazioni necessarie in merito alla soddisfazione degli utenti dei servizi ed alla pubblicazione dei risultati delle relative indagini.

La risposta fornita dall’Ente ha confermato i rilievi del Magistrato istruttore per gli esercizi in esame ed ha rinviato a quanto riferito in relazione al controllo sugli organismi partecipati. La Sezione deve tuttavia rilevare che, non solo il Comune, ma anche le società devono dotarsi di un documento, al quale va data la necessaria evidenza, nel quale siano indicati ai cittadini ed agli utenti, in via preventiva, gli standard di qualità dei servizi gestiti.

Solo così è possibile costituire un termine per consentire di valutare la qualità e l’efficacia del servizio come percepito dal fruitore finale, in conformità con quanto disposto dall’art. 147, comma 1, let. e), secondo cui il Comune deve *“garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente”*.

CONSIDERATO IN DIRITTO

Dall’esame delle relazioni annuali 2020 e 2021 e degli elementi successivamente forniti in risposta alle richieste istruttorie, emergono profili di criticità, meritevoli di attenzione e monitoraggio in merito all’effettività del sistema integrato dei controlli interni.

La Sezione deve, infatti, rilevare la parziale inadeguatezza, indicata in parte motiva, degli strumenti e metodologie dei controlli interni in riferimento al controllo strategico, al controllo sugli organismi partecipati ed al controllo sulla qualità dei servizi ed invita pertanto l'Ente ad adottare i necessari interventi correttivi.

P. Q. M.

la Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Umbria

DELIBERA

di segnalare al Sindaco del Comune di Bastia Umbra, al Consiglio comunale e all'Organo di revisione le criticità riscontrate e descritte nella parte motiva, le quali evidenziano profili meritevoli di intervento, al fine di assicurare il puntuale funzionamento del sistema dei controlli interni.

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco, al Consiglio e all'Organo di revisione contabile del Comune di Bastia Umbra;

che, a cura dell'Ente, copia della presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale del Comune, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato, nella camera di consiglio del 24 gennaio 2024.

Il Magistrato estensore
Luigi Francesco De Leverano


LUIGI DE
LEVERANO
CORTE DEI
CONTI
25.01.2024
11:49:46
GMT+01:00

Il Presidente
Antonello Colosimo


Antonello
Colosimo
CORTE DEI
CONTI
25.01.2024
15:32:47
GMT+01:00

Depositato il 26 gennaio 2024

Il Funzionario Preposto
Dott.ssa Antonella Castellani


ANTONELLA
CASTELLANI
CORTE DEI CONTI
26.01.2024 09:48:27
GMT+01:00