



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 Scatola	Referendario

nella Camera di consiglio del 21 aprile 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 della Provincia 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 n. 8307 dell' 11/12/2019 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente locale chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota n.12139 del 14/02/2019, protocollata al n.1172 del 17 febbraio 2020, 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 21 aprile 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, la Provincia di Salerno 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. 8307 dell'11/12/2019, 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:

"... le criticità più rilevanti attengono ai controlli sottoindicati, che non risultano affatto espletati:

- a) con trollo di gestione;*
- b) controllo strategico;*

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) *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 gli "esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non 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, così come la mancanza di ogni collegamento tra tale tipo di controllo e quello di gestione sembra porsi non in linea con la visione "integrata" dei controlli interni ed esprime, nel complesso un controllo "non adeguato", ai sensi dell'art. 148 TUEL;*

b) *è necessario offrire adeguati chiarimenti sul numero degli atti sottoposti al controllo successivo (v. risposta 2.6a), sulle irregolarità rilevate (v. risposta 2.6b) e sull'assenza di irregolarità sanate (v. risposta 2.6c);*

c) non sono state trasmesse ai responsabili dei servizi competenti le direttive alle quali conformarsi in caso di riscontrate anomalie del controllo in questione (v. risposta 2.11).

B) 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).

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

Al riguardo si rileva che non sono stati elaborati ed applicati nessuno degli indicatori di cui al punto 6.9.

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

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

a) *le rilevazioni sulla qualità dei servizi non ha riguardato gli organismi partecipati (v. risposta 7.3);*

b) *non sono stati elaborati ed applicati indicatori di trasparenza dei tempi e dei costi di erogazione dei servizi; della trasparenza sulle responsabilità dei servizi; della completezza del servizio; della conformità agli standard di qualità e dei reclami e segnalazioni di disservizi (v. risposte 7.4c,d,e,h,i,l).*

Fermo, quanto sopra, risulta che l'Ente non ha operato confronti con livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (v. risposta 7.8), né ha previsto "forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità" (v. risposta 7.9) e non ha realizzato un innalzamento degli standard di qualità rispetto all'anno precedente (v. risposta 7.10).

Sul piano generale, peraltro, risulta un'alta criticità "nell'organizzazione o nell'attuazione dei controlli" (v. risposte 1.4a,c,d,e), per cui è necessario una breve relazione."

L'Ente ha fornito riscontro alle predette richieste con nota n.12139 del 14/02/2020, protocollo interno n. 1172 del 17/07/2020.

In tale nota si è:

a) Confermato il mancato espletamento sia del "Controllo di Gestione" che del "Controllo Strategico", assumendone l'impossibilità per la mancata approvazione del bilancio di previsione ed il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario (v. pag. 1);

- b) Illustrato meglio la consistenza del controllo di regolarità amministrativo e contabile (ex quesiti dfa 2 a 2.11.1 del questionario della Sezione delle Autonomie), soffermandosi sui criteri di campionamento, sul numero degli atti controllati e ribadendo che il controllo di gestione dell'anno precedente non ha influito in alcun modo sulla individuazione degli atti da sottoporre al controllo in discorso, in quanto non espletato. Relativamente alla mancata adozione di direttive per i "responsabili dei servizi", ai quali i medesimi si sarebbero dovuti conformare (ex quesito 2.11 del questionario della Sezione delle Autonomie), l'Ente ha comunicato che la risposta negativa è dovuto ad un "errore meccanografico" (v. pag.3);
- c) Illustrato le modalità di espletamento del "Controllo sugli equilibri finanziari";
- d) Confermato, quanto al "Controllo sugli organismi partecipati", la mancata elaborazione ed applicazione di alcuno degli "indicatori" elencati al punto 6.9 del questionario della Sezione delle Autonomie (v. pag. 4);
- e) Illustrato le modalità di espletamento del "Controllo sulla qualità dei servizi" (v. pagg. 6-8), senza tuttavia precisare chiaramente se tale controllo abbia riguardato anche gli "organismi partecipati" (ex quesito 7.8 del questionario della Sezione delle Autonomie) e senza dare alcuna indicazione sui "confronti sistematici (*bechmarking*) con i livelli raggiunti da altre amministrazioni" (ex quesito 7.8) , né sulle "forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeolders*) nella fase di definizione degli standard di qualità" (quesito 7.9).
Relativamente all' "Innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi, [...] misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati" (ex quesito 7.10), l'Ente ha dato indicazioni (peraltro generiche) soltanto con riferimento al "Settore viabilità e Trasporti" (v. pag. 8).

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 ed i chiarimenti forniti dall'Amministrazione evidenziano un sistema dei controlli interni in più aspetti lacunoso e non adeguato, come si evince da quanto riportato in parte motiva. E ciò, particolarmente per il "**Controllo di gestione**" ed il "**Controllo strategico**", che non risultano affatto espletati.

Che una simile inadeguatezza e lacunosità dei controlli interni crea problemi ulteriori rispetto a quelli ordinari proprio per gli Enti che, come quello in riferimento, sono in piano di riequilibrio, atteso che proprio il sistema dei controlli interni consente, se proficuamente utilizzato, di poter meglio amministrare, con positive ricadute sul medesimo piano di riequilibrio.

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 della Provincia di Salerno.

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 Presidente, ed all'Organo dei Revisori dei conti della Provincia di Salerno, nonché alla Procura Regionale presso al Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Campania, ai sensi e agli effetti di cui al comma 4 dell'art. 148 del TUEL, nonché degli art. 52, comma 4, 133, c.1 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. 12139 del 14/02/2020).

Così deciso nella Camera di Consiglio del 21 aprile 2020.

Il Presidente
Fulvio Maria Longavita

Depositato il 22 aprile 2020

Il Direttore della Segreteria
Dott. Mauro Grimaldi

