



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai magistrati:

Dott. Salvatore SFRECOLA	Presidente
Dott. Fulvio Maria LONGAVITA	Consigliere
Dott. Giuseppe TROCCOLI	Consigliere-relatore
Dott.ssa Beatrice MENICONI	Primo Referendario
Dott. Antonio DI STAZIO	Primo Referendario

nella Camera di consiglio del 18 dicembre 2014

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

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le 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;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 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 stessa Corte come modificata dalle delibere SS.RR. n. 2 del 3 luglio 2003, n.

1 del 17 dicembre 2004 e delibera del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTO il D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, come convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012 e s.m.i.;

VISTO il documento relativo alla "Programmazione dei controlli e delle analisi della Corte dei conti per il 2014", approvato con Deliberazione n. 15 del 13 novembre 2013 dalle Sezioni Riunite in sede di controllo;

VISTA la deliberazione n. 2/2014/INPR del 23 gennaio 2014 di approvazione del programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2014;

VISTE le Linee guida per il referto semestrale dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dei Comuni con oltre 15.000 abitanti sulla regolarità della gestione amministrativa contabile, nonché sulla adeguatezza ed efficacia dei controlli interni ai sensi dell'art. 148 TUEL, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 4 dell'11 febbraio 2013, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.57 dell'8 marzo 2013;

VISTA la nota prot. n. 8237 del 31 marzo 2014, acquisita al protocollo al n. 435 del 1° aprile 2014 del Sindaco del Comune di Città di Castello, con la quale è stato trasmesso il referto sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) relativa al secondo semestre 2013 e la successiva nota di rettifica n. 9946 del 17 aprile 2014 (prot. n. C.d.c. n. 520 del 18 aprile 2014);

VISTA la nota prot. n. 1496 del 9 ottobre 2014, il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente locale chiarimenti;

VISTA la nota di risposta del Comune di Città di Castello n. 26303 del 20 ottobre 2014 (prot. C.d.c. n. 1567 del 21 ottobre 2014);

UDITO il Magistrato Istruttore, Cons. Giuseppe Troccoli;

Premesso

L'art. 148 del TUEL, come riformulato dall'art. 3, co. 1, lett. e) del D.L. n. 174/2012 (convertito dalla legge n. 213/2012), nella formulazione vigente al momento della sottoscrizione della relazione, dispone che "le sezioni regionali



della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché 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 semestralmente alla Sezione regionale di Controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti 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 prevedono un nuovo strumento di valutazione, in corso d'esercizio, da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, della legittimità e regolarità delle gestioni, dedicando particolare attenzione, oltre che ai dati strettamente finanziari, al sistema dei controlli interni degli Enti locali.

Le finalità di fondo della nuova modalità di controllo prevista dall'art. 148 TUEL sono state individuate dalla Sezione per le Autonomie, nella citata 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;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

Lo schema di relazione, approvato dalla Sezione Autonomie con la citata deliberazione n. 4/2013, consente la rilevazione di una serie di aspetti attinenti: all'organizzazione dell'ente, ai sistemi informativi, al sistema dei controlli interni; trattasi, in sostanza, di dati che restano acquisiti alla Sezione regionale come base informativa sulle caratteristiche di ciascun ente locale esaminato, utile anche per le future rilevazioni semestrali.



Lo schema di relazione in esame si compone di due sezioni. La prima sezione, dedicata alla regolarità della gestione amministrativa e contabile, è volta ad acquisire notizie sul rispetto dei parametri della regolarità amministrativa e contabile, evidenziando eventuali lacune gestionali in grado di alterare i profili di una sana e corretta gestione finanziaria. La seconda sezione, dedicata all'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni, intende rilevare, mediante la rappresentazione puntuale dello stato di attuazione degli stessi negli enti scrutinati, le eventuali criticità di fondo nel sistema organizzativo-contabile.

In ottemperanza alle indicate disposizioni normative, il Sindaco del Comune di Città di Castello ha trasmesso a questa Sezione, con nota prot. n. 8237 del 31 marzo 2014 (prot. C.d.c. n. 435 del 1° aprile 2014), la relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni dell'Ente, relativa al secondo semestre 2013, successivamente modificata con nota n. 9946 del 17 aprile 2014 (prot. C.d.c. n. 520 del 18 aprile 2014).

Con nota prot. n. 1496 del 9 ottobre 2014, il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente locale chiarimenti in merito alle risposte ai quesiti nei quali si compendia la predetta relazione.

Con nota n. 26303 del 20 ottobre 2014 (prot. C.d.c. n. 1567 del 21 ottobre 2014), il Sindaco del Comune di Città di Castello ha fornito i chiarimenti chiesti.

Il Magistrato istruttore, esaurita l'attività di competenza, ha deferito all'esame collegiale le risultanze complessive della menzionata relazione e, a tal fine, ha chiesto al Presidente della Sezione di convocare il Collegio per un'apposita adunanza, fissata per la data odierna.

Considerato

La relazione semestrale del Sindaco del Comune di Città di Castello, redatta ai sensi dell'art. 148 TUEL, ha fornito le informazioni concernenti le caratteristiche generali della popolazione, del territorio e dell'economia insediata, nonché l'indicazione dei dati di carattere generale relativi alle risorse umane, strumentali, tecnologiche utilizzate per la gestione dei servizi resi e dei sistemi informativi impiegati.

Ha inoltre fornito gli elementi chiesti dalle due sezioni dello "schema-tipo" di relazione predisposto dalla Sezione delle Autonomie Locali in ordine, rispettivamente, alla regolarità della gestione amministrativa e contabile del Comune, ed all'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni dell'Ente.



Da un primo esame della relazione sono emersi alcuni aspetti critici che hanno indotto il Magistrato istruttore a chiedere, con la ricordata nota, chiarimenti sulle risposte date ai quesiti che seguono.

- 1) Tenuto conto del fatto che dalla risposta al punto 1.8 risulta che non sono state adottate misure per adeguare l'ordinamento dell'Ente ai principi della libera iniziativa economica privata, si invita a riferire se siano stati approvati da parte di codesto Comune atti conseguenti alla elaborazione della revisione della disciplina commerciale di dettaglio e di adeguamento ai principi della liberalizzazione, coerenti con la D.C.C. n. 103/2013, indicata nella nota prot. 9464 del 14 aprile 2014. In proposito si invita a relazionare anche in merito all'applicazione dell'articolo 3 del D.L. n. 138/2011.
- 2) Tenuto conto del fatto che la percentuale di beni e servizi acquistati dall'Ente mediante il ricorso a centrali di committenza è pari solo al 22,27% rispetto al totale degli impegni assunti nel semestre a tale titolo, si invita l'Amministrazione a riferire in merito alle valutazioni operate circa l'economicità di tale scelta (anche alla luce dell'art. 13 della L. 13 agosto 2010, n. 136), considerando pure gli effetti dell'art. 33 del D. Lgs. 163/2006, a decorrere dal 1° gennaio e dal 1° luglio 2015, ai sensi dell'art. 23-ter del D.L. 26 giugno 2014, n. 90 (Cfr. 1.27).
- 3) Si invita codesto Ente a rendere note le criticità che hanno interessato il servizio per lo sport e la società partecipata Polisport Srl (Cfr. 1.30).
- 4) L'Ente non ha introdotto un sistema di contabilità analitica (Cfr. 2.3) e, infatti, il controllo di gestione non è svolto in riferimento ai costi e ricavi dei singoli servizi / centri di costo (Cfr. 2.14.b). Inoltre, dalla risposta al quesito 2.18, risulta che gli obiettivi del Peg sono articolati solo per centri di responsabilità e non per centri di costo. Pertanto, si invita l'Ente a specificare le metodologie di rilevazione (contabili ed extracontabili) e controllo dei costi (soprattutto indiretti) che garantiscano il rispetto dell'art. 196 TUEL, attraverso la riclassificazione per centri di costo operata da codesto Comune (Cfr. 2.14.c).
- 5) L'Ente è invitato a specificare in modo più dettagliato gli indicatori di risultato - di tempo, quantità e qualità - prescelti per misurare il grado di realizzazione degli obiettivi (Cfr. 2.15).
- 6) Dalla risposta al quesito 2.47 risulta che non è stato messo a punto un sistema di audit interno, in violazione dell'art. 147 - bis, comma 2, TUEL.



Con nota 26303 del 20 ottobre 2014 (prot. C.d.c. n. 1567 del 21 ottobre 2014), il Sindaco del Comune di Città di Castello, ha fornito i seguenti chiarimenti.

"Punto 1. E' stata compiuta la ricognizione delle disposizioni aventi incidenza diretta e indiretta sulla libera iniziativa economica, sia in campo di commercio che in quello urbanistico. E' stato quindi avviato il processo di adeguamento che è in corso di attuazione (si allega DGC n. 154 del 28/07/2014 atto ricognitivo-programmatico assunto dall'Ente). Allo stato, in materia urbanistica, i provvedimenti avviati ai fini dell'adeguamento ai principi di liberalizzazione sono: variante generale al PRG Parte Strutturale vigente adottata con DGC 103 del 19/12/2013, attualmente in fase di controdeduzione delle osservazioni presentate dal 28 gennaio al 29 marzo 2014; applicazione diretta degli uffici competenti al rilascio dei titoli edilizi abilitativi delle disposizioni di cui all'art. 6 comma 2 bis LR 11/2005 per quanto attiene la liberalizzazione delle destinazioni d'uso in zona industriale e artigianale (art. 42 delle NTA), vista la prevalenza della norma sugli strumenti urbanistici. In materia di commercio, il primo atto attuativo della citata deliberazione è l'ordinanza sindacale n. 37/2014 che revoca l'intera regolamentazione comunale degli orari delle attività produttive fatte salve le specifiche diverse disposizioni in materia di tutela della salute.

Punto 2. Va precisato che la percentuale di impegni assunti per acquisti di beni e servizi riconducibili alle centrali di committenza (CONSIP/MEPA), non tiene conto dell'incidenza che su tale spesa assumono gli "affidamenti in house" e quelli in favore delle cooperative sociali ai sensi della legge n. 381/1991, contratti esclusi dall'obbligo di preventivo ricorso alle convenzioni ovvero al mercato elettronico. Ciò ha naturalmente alterato il dato complessivo rilevato da codesto Ufficio, restituendo un valore percentuale non adeguatamente rappresentativo della realtà dell'Ente. Nel merito, il ricorso a forniture fuori CONSIP/MEPA è avvenuto esclusivamente a fronte dell'assenza di Convenzioni attive, ovvero dello specifico prodotto/servizio richiesto. L'Ente sta elaborando, in accordo con altri Enti locali del comprensorio, una convenzione per il servizio di centrale di committenza in forma associata ai sensi dell'art. 33 del D. Lgs. 163/2006.

Punto 3. Si premette che la Società Polisport gestisce nella forma dell'in house providing numerosi impianti sportivi di proprietà comunale. Il vigente contratto di servizio prevede l'elaborazione di un programma di attività annuo, con uno specifico piano finanziario e tariffario. Sulla base di tale programma viene quantificato il contributo a pareggio del Comune. Nella stagione estiva 2013 le attività di nuoto e tennis sono risultate deficitarie in ragione di un andamento stagionale particolar-



mente sfavorevole (Programma nuoto: su complessive 77 giornate estive di servizio 20 hanno avuto un'apertura o parziale o esclusivamente riservata alla piscina interna; 2 giornate di chiusura totale; nelle restanti 55 giornate vi è stata prevalenza di giornate con temperature sotto la media stagionale. Analoghe considerazioni, per identità di motivi, valgono anche per il Programma tennis). Tali circostanze hanno determinato la necessità di adeguare a consuntivo l'importo del contributo comunale, nei limiti dei prudenziali stanziamenti di bilancio a tal fine accantonati.

Punto 4. L'Ente, che non è obbligato ad adottare una contabilità analitica, dal 2014 è entrato in sperimentazione, attuando il sistema contabile introdotto dal D. Lgs. 118/2011 il quale prevede specifiche regole per la contabilità economica. Ad ogni modo, ancorché in forma semplificata, il controllo di gestione è impostato con modalità di rilevazione che consentono di verificare l'efficacia e l'efficienza dell'attività per ogni servizio. I centri di costo rilevati sono 61; il centro di costo viene indicato nell'atto di assunzione degli impegni di spesa; lo stesso centro di costo viene trasportato automaticamente dalla procedura informatica, nell'atto di liquidazione: ciò permette, a fine esercizio, di ricavare il costo di un servizio. Tale metodologia permette, pur in assenza di una vera e propria contabilità economica, di rapportare in modo adeguato i costi ed i ricavi, così da fornire all'Amministrazione elementi di valutazione ai fini della programmazione per l'esercizio successivo"(Cfr. Referto controllo di gestione anno 2012 inviato con prot. n. 680 del 10/01/2014).

Punto 5. Al riguardo si richiama quanto trasmesso con nota prot. 9464 del 14/04/2014 (Cfr p. 2.15) che si allega nuovamente. Si precisa che il grado di realizzazione degli obiettivi gestionali dell'Ente sono dettagliatamente illustrati nella Relazione sulla Performance anno 2013.

Punto 6. Si precisa che l'Ente ha adottato un specifico regolamento disciplinante i controlli di regolarità amministrativa e contabile ai sensi del T.U.EE.LL. Gli stessi sono correttamente attuati nei tempi e con le modalità ivi previste. Pertanto, la risposta negativa a suo tempo fornita non attiene agli obblighi derivanti dall'art. 147 bis, ma piuttosto all'ipotesi, evocata del termine utilizzato nel quesito (audit), di uno specifico sistema aziendale su modelli standard (ISO)".

I chiarimenti offerti dal Sindaco con la nota n. 26303 del 20 ottobre 2014 hanno consentito di superare tutte le osservazioni. Tuttavia, per quanto riguarda il punto 4, la Sezione osserva che dalla risposta al quesito 2.18 gli obiettivi del Peg risultano articolati per centri di responsabilità e non anche per centri di co-



sto e che il controllo di gestione non è svolto in riferimento ai costi e ricavi dei singoli servizi/centri di costo (Cfr. 2.14.b). Nella risposta all'istruttoria il Comune ha precisato che "il controllo di gestione è impostato con modalità di rilevazione che consentono di verificare l'efficacia e l'efficienza dell'attività per ogni servizio. Il centro di costo viene indicato nell'atto di assunzione dell'impegno di spesa e trasportato automaticamente nella procedura informatica nell'atto di liquidazione: ciò permette a fine esercizio di ricavare il costo di un servizio. Tale metodologia permette, pur in assenza di una vera e propria contabilità economica, di riportare in modo adeguato i costi e i ricavi, così da fornire all'Amministrazione elementi di valutazione ai fini della programmazione per l'esercizio successivo". Inoltre, l'Amministrazione ha indicato al punto 2.14.c della relazione che "sono effettuate rilevazioni sia contabili che extra contabili per le entrate sugli accertamenti e per le uscite sugli impegni, riclassificati per centri di costo".

La Sezione, nel prendere atto di quanto riferito dal Sindaco nella relazione e nella risposta all'istruttoria, ritiene comunque opportuno richiamare la disciplina stabilita dagli articoli 169, comma 3 bis e 197, commi 2, 3 e 4, del TUEL¹, tenuto conto che non è chiaramente individuabile la procedura seguita dall'Amministrazione per l'attribuzione ai centri di costo di quelli indiretti, che comunque incidono nella misurazione dell'efficacia, efficienza ed economicità in più centri.

¹ L'articolo 169 comma 3 bis del TUEL prevede che il Piano esecutivo di gestione sia "deliberato in coerenza con il bilancio di previsione e con il documento unico di programmazione" e il comma 2 del seguente articolo 197 dispone che "il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi: a) predisposizione del piano esecutivo di gestione; b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa." Inoltre i successivi commi 3 e 4 prevedono che " il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi. La verifica dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali [...]"



P. Q. M.

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

DELIBERA

di non darsi luogo, in merito alla relazione del Sindaco sul secondo semestre 2013 del Comune di Città di Castello, ad alcuna segnalazione ai sensi dell'articolo 148 TUEL.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa ai predetti organi del Comune di Città di Castello;

Così deliberato in Perugia nell'adunanza del giorno 18 dicembre 2014.

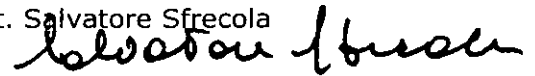
Il Relatore

Cons. Giuseppe Troccoli



Il Presidente

Dott. Salvatore Sfrecola



Depositata il **13 GEN. 2015**

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Melita Di Iorio

