



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

Al Signor Sindaco
del Comune di **Foligno**
Pec: comune.foligno@postacert.umbria.it

Al Presidente
del Consiglio Comunale
del Comune di **Foligno**
Pec: comune.foligno@postacert.umbria.it

All'Organo di Revisione
del Comune di **Foligno**
Dott.ssa BRESCIA Caterina
Pec: caterina.brescia@pec.it

Si trasmette la Deliberazione n. 9/2021/VSGO depositata in data 17 febbraio 2021.

Il Preposto alla Segreteria
Dott.ssa Antonella Castellani





CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Massimo Di Stefano
Vincenzo Busa
Paola Basilone
Annalaura Leoni
Eleonora Lener

Presidente f.f.
Consigliere - relatore
Consigliere
Referendaria
Referendaria

nella Camera di consiglio del 9 febbraio 2021

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;

VISTA la deliberazione n. 22/2020/INPR dell'11 febbraio 2020, di approvazione del programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2020;

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 nell'esercizio 2018" approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR del 29 luglio 2019;

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Foligno nell'esercizio 2018, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.Te. in data 30 ottobre 2019 (ed acquisito al protocollo n. 2168 in pari data);

VISTA la nota prot. n. 1781 del 10 dicembre 2020 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcuni punti del referto;

VISTA la nota prot. n. 76937 del 22 dicembre 2020, acquisita al protocollo n. 1830 in pari data, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente f.f., su richiesta del Magistrato istruttore, ha deferito la decisione sul suddetto referto all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO nella odierna camera di consiglio, tenutasi in videoconferenza ai sensi dell'art. 85, comma 3, lett. e) del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, il relatore Consigliere Vincenzo Busa;

Premessa

L'art. 148 del TUEL, novellato dall'art. 3, comma 1, lett. e), del d.l. n. 174/2012, così come modificato dall'art. 33, comma 1, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, dispone al comma 1 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 consentono alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti di valutare la rispondenza del sistema dei controlli interni all'esigenza di assicurare, in particolare, l'equilibrio di bilancio degli Enti locali. Tali finalità del controllo previste dall'art. 148 del TUEL sono state ribadite dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR, secondo la quale "il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali. Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale. Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione), l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità). Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente.”

Lo **schema di** relazione relativo all'anno 2018, approvato con la citata deliberazione n. 22, nel prevedere una sezione introduttiva volta ad una cognizione dei principali adempimenti di carattere comune e singole sezioni dedicate a ciascuna tipologia di controllo interno, consente la rilevazione di una serie di dati e informazioni attinenti all'organizzazione dell'Ente, ai sistemi informativi e al sistema dei controlli interni, che restano acquisiti alla Sezione regionale come base conoscitiva delle caratteristiche di ciascun Ente locale esaminato, utile anche per le future **rilevazioni.**

Ritenuto in fatto

Con deliberazione n. 41/2019/PRSP relativa al controllo sull'esercizio 2017, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, sul Comune di Foligno, questa Sezione aveva evidenziato i seguenti aspetti critici:

1. "omessa elaborazione ed applicazione nel corso dell'esercizio di indicatori di deficitarietà strutturale delle società partecipate dall'Ente, quali adempimenti funzionali alla consapevolezza dei risultati economici della gestione e, in particolare, di eventuali perdite, che, se presenti, comportano l'obbligo di accantonare in apposito fondo del passivo un importo corrispondente alle perdite registrate ai sensi dell'art. 21 del TUSP approvato con D.lgs. n. 175/2016 (Cfr. 6.9)";
2. "in merito alla omessa rilevazione degli obiettivi assegnati dall'Ente alle società partecipate, si osserva in via preliminare che il possesso di una partecipazione minoritaria non esclude l'obbligo di monitorare comunque le vicende delle partecipate e, in particolare, di tutelare nelle sedi competenti i propri interessi, anche attraverso la eventuale condivisione delle proposte avanzate dai soci che esprimono la maggioranza dei voti in assemblea. Da qui la necessità di valutare autonomamente ed eventualmente condividere gli obiettivi assegnati alle partecipate, senza demandarne il compito, in via esclusiva, ai soci di maggioranza (Cfr. punto 6.10)";
3. "omessa rilevazione sulla qualità dei servizi" resi dalle società partecipate, cui l'Ente è tenuto, indipendentemente da analoghe iniziative assunte dalle stesse partecipate (Cfr. punto 7.3);".

La deliberazione n. 41/2019/PRSP ha pertanto concluso che "l'Ente dovrà assumere ulteriori iniziative per assicurare puntuale e sistematica attuazione dell'art. 147 quater del TUEL" che prevede, in particolare, la preventiva organizzazione di 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.

La relazione annuale 2018 del Sindaco del Comune di Foligno, redatta ai sensi dell'art. 148 TUEL, ha fornito, nelle diverse sezioni dello "schema-tipo" predisposto dalla Sezione delle Autonomie, elementi utili ai fini della verifica di regolarità della gestione amministrativa e contabile e di adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni dell'Ente.

Di seguito si riportano le richieste di chiarimenti formulate dal Magistrato istruttore con nota prot. n. 1781 del 10 dicembre 2020 e le corrispondenti risposte dell'Ente, di cui alla nota prot. n. 76937 del 22 dicembre 2020.

Sistema dei controlli interni

1. Riferire sulle misure ed i provvedimenti posti in essere in merito a quanto rilevato da questa Sezione con deliberazione n. 41/2019/PRSP in riferimento ai controlli interni per il 2017 (Cfr. 1.7.1 – pag. 5).

RISPOSTA

"In merito a quanto evidenziato nel "Considerato" - alle pagine 7 e 8 - della delibera 41/2019/PRSP, si relaziona quanto segue:

1 - Durante l'esercizio le società più importanti per struttura verificano, attraverso la redazione di semestrali, anche l'andamento degli indicatori di deficitarietà strutturale. Tali indicatori sono inseriti anche tra gli obiettivi assegnati alle partecipate dell'ente, in particolare per la società Valle Umbra Servizi S.p.A.

3 - L'Ente, con delibera di Giunta comunale n. 508 del 05/12/2018, ha assegnato alle società più rilevanti specifici obiettivi, anche ai sensi dell'art. 19, comma 5, del D.Lgs. 175/2016; nella situazione attuale, a regime, tali obiettivi vengono assegnati con l'inserimento degli stessi nei documenti di programmazione dell'Ente e, successivamente all'approvazione del DUP, vengono notificati alle società. Gli obiettivi vengono monitorati durante l'anno con la semestrale e/o attraverso situazioni contabili intermedie e, alla fine dell'anno, attraverso i dati a consuntivo del bilancio di esercizio approvato.

4 - Le partecipazioni più rilevanti per l'Ente, che peraltro svolgono servizi rivolti alla collettività (VUS S.p.A. per il ciclo idrico e dei rifiuti, AFAM S.p.A. per il servizio farmacie), sono o in house – VUS S.p.A. – o controllate dal Comune – AFAM S.p.A.; lo svolgimento di indagini sulla soddisfazione dell'utenza da parte di tali società risulta più mirato e rispondente alle esigenze di costante miglioramento dei servizi cui le stesse tendono, su specifici impulsi della proprietà. Ciò non toglie che il Comune può svolgere autonome rilevazioni, organizzandone e coordinandone l'espletamento con le rilevazioni che vengono svolte dall'Ente su numerosi altri servizi erogati direttamente. In proposito va detto che l'Ente sta mettendo in campo una serie di iniziative, anche formative; nell'anno in corso si è tenuta una giornata formativa, nell'ambito delle previsioni del Piano Triennale per la Prevenzione della corruzione e per la Trasparenza 2020/2022, proprio sulle indagini di customer satisfaction, con esemplificazioni ed esame di buone pratiche."

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

2. Comunicare i motivi per i quali gli esiti del controllo interno di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'Ente da sottoporre al controllo successivo (Cfr. p. 2.4 – pag. 6).

RISPOSTA

"Fermo restando il regolare svolgimento dei controlli interni, non vi è stata l'esigenza di individuare specifici settori di attività dell'Ente da sottoporre a particolari o ulteriori controlli successivi, in quanto gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non

hanno evidenziato particolari criticità.”

Controllo sugli organismi partecipati

3. Dalla risposta n. 6.10 di pag. 10 e dalla nota di pag. 12 si rileva il mancato aggiornamento degli statuti delle società a controllo pubblico a norma del D.lgs. n. 175/2016 e degli artt. 5 e 192, D.lgs. n. 50/2016.

RISPOSTA

“Come indicato nella risposta e nelle note inserite nella relazione, nel 2018 era in corso di perfezionamento la bozza per l’adeguamento dello Statuto, a norma di legge, della partecipata dell’Ente Valle Umbra Servizi S.p.A. con compagine societaria composta da 22 comuni, compreso il nostro Ente. Nel corso del 2019, precisamente con delibera di Consiglio Comunale n. 74 del 21/11/2019, l’Ente ha provveduto ad approvare il nuovo statuto adeguato al D.Lgs. 175/2016. Alla data odierna tutti i comuni soci hanno approvato lo statuto e si è in attesa di convocazione dell’assemblea straordinaria per l’approvazione definitiva, ritardata dalla pandemia in corso”.

Controllo sulla qualità dei servizi

4. Tenuto conto del fatto che la soddisfazione degli utenti è stata misurata, direttamente o per il tramite di organismi partecipati, solo su alcuni servizi (risposta 7.7.2 di pag. 11) si chiede di riferire in merito ai servizi non monitorati.

RISPOSTA

“Come si evince dall’allegato estratto “customer” della Relazione sulla Performance del 2018, pubblicata nella sezione amministrazione trasparente in: <https://www.comune.foligno.pg.it/pagine/carta-dei-servizi-e-standard-di-qualità>, l’Ente ha svolto numerose indagini per rilevare la soddisfazione dell’utenza. Si tratta, come precisato in relazione al precedente punto 1, di un percorso di crescita che l’Ente sta mettendo in campo anche attraverso iniziative di formazione che, in un’ottica di stretta relazione fra gli strumenti di programmazione, per il 2020 è stata prevista nel Piano Triennale per la Prevenzione della corruzione 2020/2022, attraverso approfondimenti mirati ed esemplificazioni con esame di buone pratiche. Più in generale, la scelta dei servizi da sottoporre, in ciascuna annualità, a rilevazione sul grado di soddisfazione dell’utenza, viene fatta tenendo conto degli esiti della rilevazione dell’anno precedente – optando per una ripetizione laddove vengano riscontrate particolari criticità e siano state attuate, di conseguenza, misure correttive – e procedendo, altrimenti, ad una rotazione dei servizi monitorati, nella consapevolezza di come risultato particolarmente difficoltoso, in base alle risorse disponibili, sottoporre a contestuale rilevazione tutti i servizi erogati. Va comunque evidenziato che, al di là delle rilevazioni formalizzate, l’Ente presta continuamente particolare attenzione alle esigenze dell’utenza attraverso l’analisi

puntuale delle criticità che emergono per mezzo anche di altri strumenti, quali le segnalazioni all'Urp o ai servizi competenti o le richieste di accesso agli atti.”

Considerazioni

Dall'esame del referto e delle risposte fornite dall'Amministrazione comunale alle richieste di chiarimento della Sezione emerge un sostanziale miglioramento nel percorso di organizzazione e di concreto svolgimento dei controlli interni all'Ente.

Non può tuttavia sottacersi **come il controllo sulle società partecipate debba essere ancora** perfezionato, come dimostra l'apparente scarsa consapevolezza dei motivi ostativi alla estinzione delle società che da più anni versano in stato di liquidazione. Già con deliberazione n. 5/2019/VSGO, in merito alla F.I.L.S. s.r.l. - Foligno Impresa Lavoro Sviluppo, partecipata al 100 per cento e in liquidazione dal 2016, questa Sezione aveva osservato che *“l'Ente non si è fatto carico di monitorare ed evidenziare le ragioni che impediscono l'immediato completamento del procedimento di liquidazione e delle conseguenti iniziative assunte al riguardo.”*

Considerazione analoga vale per la società partecipata **Mattatoio “Valle Umbra Sud” S.p.A.,** in liquidazione dal 2010, ammessa al concordato preventivo giudiziale, i cui *“costi della procedura in atto, al pari delle perdite registrate, sono destinate a ripercuotersi negativamente sulla situazione economico-patrimoniale”* **dell'Ente, tenuto pertanto a “collaborare con gli organi della procedura concorsuale in atto ai fini di procedere più presto possibile alla liquidazione della società.”**

L'affinamento del sistema dei controlli interni dovrebbe rimediare altresì **al deficit di conoscenza** **dei** fatti amministrativi riferibili alla gestione delle farmacie da parte della partecipata AFAM **S.p.a., che** sembra essere **alla base della** *“mancata dimostrazione delle condizioni che comprovino in termini univoci ed oggettivi ‘l’interesse generale’ alla fruizione ai servizi della società partecipata e, conseguentemente, al mantenimento della relativa partecipazione da parte del Comune”,* **nonché della mancata effettuazione di una dettagliata analisi, anche comparativa, delle componenti economiche e patrimoniali che giustifichi l’omessa “razionalizzazione dei costi di funzionamento” della medesima partecipata.**

P. Q. M.

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

Delibera

di segnalare al Sindaco del Comune di Foligno, 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 Foligno;

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 9 febbraio 2021.

L'estensore

Cons. Vincenzo Busa

Il Presidente f.f.

Massimo Di Stefano

**Depositato il 17 febbraio 2021
Il Preposto della Sezione
dott.ssa Antonella
Castellani**