



CORTE DEI CONTI

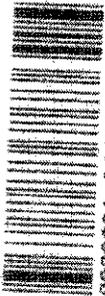
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

Al Signor Sindaco
del Comune di **GUBBIO**
Pec: comune.gubbio@postacert.umbria.it

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

All'Organo di Revisione
Del Comune di Gubbio
Pec: mariaantonella.proietti@pec

CORTE DEI CONTI



0000681-04/03/2019-SC_UMB-191-P

E
COMUNE DI GUBBIO
Comune di Gubbio
Protocollo N.0009081/2019 del 05/03/2019

Si trasmette copia della Deliberazione n.40/2019/PRSP, depositata in data 4 marzo 2019.

Il Direttore della Segreteria
Roberto Attilio Benedetti



CORTE DEI CONTI

Via Martiri dei Lager n. 77 - Perugia Tel. 075.5030233/287

e-mail: supporto.sezione.controllo.umbria@corteconti.it - pec: umbria.controllo@corteconticert.it



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonio Marco CANU	Presidente
Vincenzo BUSA	Consigliere relatore
Beatrice MENICONI	Consigliere

nella Camera di consiglio del 1° marzo 2019

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;

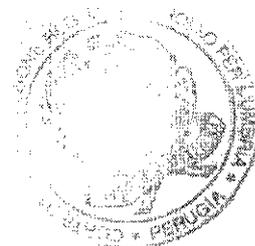
VISTO il T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

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 programma di attività della Sezione per l'anno 2018, approvato con deliberazione n. 7/2018/INPR del 2018, nell'ambito del quale è previsto, tra l'altro, il controllo, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, sulle relazioni annuali dei Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti;

VISTE le "Linee guida per il referto annuale 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 2017 (ai sensi dell'art. 148 del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267-TUEL)" approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 14/SEZAUT/2018/INPR del 21 giugno 2018;

VISTA la relazione del 27 settembre 2018, acquisita al protocollo al n. 1677 del 28 settembre 2018, del Sindaco del Comune di Gubbio, 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 all'anno 2017;

VISTA la richiesta di chiarimenti del Magistrato istruttore prot. n. 2063 del 20 dicembre 2018;

VISTA la nota di risposta del Comune di Gubbio prot. n. 3678 del 25 gennaio 2019 (prot. C.d.c. n. 190 del 28 gennaio 2019);

VISTA l'Ordinanza Presidenziale di convocazione della Sezione per la data odierna;

UDITO, nell'odierna Camera di consiglio il relatore, Consigliere Vincenzo Busa;

Premesso

che l'art. 148 del TUEL, come riformulato dall'art. 3, comma 1, lett. e) del D.L. n. 174/2012 (convertito dalla legge n. 213/2012), 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."

che 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;

che le finalità di fondo della nuova modalità di controllo prevista dall'art. 148 TUEL sono state individuate dalla Sezione delle Autonomie nella citata deliberazione n. 14/SEZAUT/2018/INPR;

che lo schema di relazione relativo all'anno 2017, approvato dalla Sezione delle Autonomie con la citata deliberazione n. 14/2018, nel prevedere una sezione per 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 informativa sulle caratteristiche di ciascun Ente locale esaminato, utile anche per le future rilevazioni;

che in conformità alle indicate disposizioni normative, il Sindaco del Comune di Gubbio ha trasmesso a questa Sezione, con la citata nota del 27 settembre 2018, la relazione sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni dell'Ente, relativa all'anno 2017;

che il Magistrato istruttore, con nota del 20 dicembre 2018 n. prot. 2063, ha chiesto alcuni chiarimenti in merito alla predetta relazione;

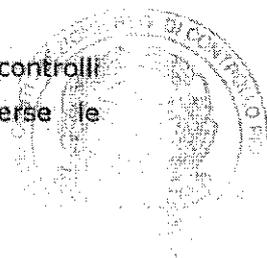
che il Sindaco del Comune di Gubbio ha riscontrato detta richiesta con nota prot. n. 3678 del 25 gennaio 2019 (prot. C.d.C. n. 190 del 28 gennaio 2019);

che 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

che la relazione annuale del Sindaco del Comune di Gubbio, redatta ai sensi dell'art. 148 TUEL, ha fornito, nelle diverse sezioni dello "schema-tipo" predisposto dalla Sezione delle Autonomie, numerosi 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;

che in relazione al funzionamento presso il Comune di Gubbio del sistema di controlli interni per l'anno 2017, dall'esame della predetta relazione sono emerse le



seguenti omissioni e criticità, in ordine alle quali sono stati chiesti chiarimenti con la menzionata nota del 20 dicembre 2018:

Parte 1. Sistema dei controlli interni

Il sistema dei controlli interni non "è esercitato in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'Ente con riferimento al controllo sulla qualità dei servizi" (cfr. 1.1 lett. f) della relazione.

Assenza di *report* in merito al controllo sulla qualità dei servizi, nonostante quanto previsto dal relativo regolamento (cfr. 1.2 lett. f).

Quanto si afferma al punto 1.4, lett. e), secondo cui non sono state rilevate criticità nell'organizzazione o nell'attuazione dei controlli sugli organismi partecipati, non è coerente con la omessa elaborazione ed applicazione degli indicatori di cui al punto 6.9.

Parte 2. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Gli esiti del controllo di gestione effettuato nel 2016 non sono stati utilizzati ai fini della individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo successivo nel 2017 (cfr. 2.5).

Al punto 2.7 si evidenzia che i *report* sul controllo di regolarità amministrativa e contabile sono stati adottati con frequenza quadrimestrale; al contrario, al punto 1.2, lett. a), si afferma che risultano realizzati quattro *report*.

Indicare le motivazioni per le quali il responsabile del controllo di gestione non figura tra i destinatari dei *report* sul controllo di regolarità amministrativa e contabile (cfr. 2.8, lett. a).

Parte 3. Controllo di Gestione

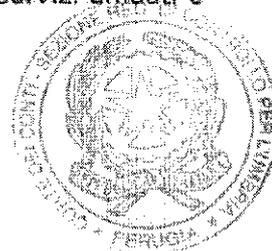
Specificare i motivi per cui l'Ente non si è avvalso di un sistema di contabilità economico- patrimoniale per il controllo di gestione (cfr. 3.2).

Parte 6. Controllo sugli organismi partecipati

Motivi per i quali non sono state incluse 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) nel perimetro delle società controllate dal Comune (cfr. 6.3).

Motivi della mancata pubblicazione della Carta dei servizi da parte degli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi (cfr. 6.8).

Motivi per cui non sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di efficacia, efficienza, economicità, redditività, deficitarietà strutturale, qualità dei servizi affidati e soddisfazione degli utenti (Cfr. punto 6.9).



Indicare il grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati agli altri organismi partecipati (ulteriori rispetto a Gubbio Cultura Multiservizi s.r.l.) non indicati nel prospetto di cui al punto 6.10 della relazione.

Parte 7. Controllo sulla qualità dei servizi.

Preso atto delle implementazioni del controllo per gli esercizi successivi a quello in esame, descritti nella "sezione note" della relazione, si chiede di riferire in merito alla mancata effettuazione nel 2017 di controlli sulla qualità dei servizi, per come si desume dall'insieme delle risposte rese in ordine ai diversi punti della parte 7 e dalle criticità evidenziate nella parte 1 della relazione.

In merito ai predetti rilievi, l'Ente ha fornito i seguenti chiarimenti con la nota di risposta del 25 gennaio 2019:

"Parte 1. Sistema dei controlli interni

1 e 2) *Controllo sulla qualità dei servizi: il nuovo sistema di controllo sulla qualità dei servizi è stato avviato fattivamente nel 2018, con il supporto di un ufficio dedicato, denominato "Programmazione e Controllo" ed istituito con Determinazione Dirigenziale n. 1004 del 02/07/2018. Con Deliberazione di Giunta Comunale n.165 del 13/09/2018. allegata alla presente Nota, ad oggetto "Linee di indirizzo per la realizzazione di indagini di customer satisfaction rivolte ad attività di sportello degli uffici/servizi", è stata avviata nel mese di Ottobre 2018, un'indagine rivolta alle attività di sportello con lo scopo di valutare il grado di soddisfazione degli utenti dei servizi comunali e in modo particolare: gli orari di apertura dei servizi, i tempi di attesa allo sportello, i tempi di risposta alle esigenze, la cortesia e competenza della risposta. Il riscontro è stato prodotto con Verbale del 30/11/2018 ed è in corso, da parte della Giunta Comunale, l'acquisizione delle risultanze.*

3) *L'anno 2017 è stato dedicato alla riorganizzazione strategica-funzionale della società GUBBIO CULTURA MULTISERVIZI SRL come indicato nella parte 6.3 della nota e riferito al punto 6.9 del questionario.*

Parte 2. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

1) *L'attività di controllo di regolarità amministrativa e contabile investe tutti i settori dell'Ente, come da regolamento comunale, non sussiste pertanto connessione tra esiti del controllo gestione e settori da sottoporre a monitoraggio;*

2) *La frequenza dei report, prevista nel regolamento dell'Ente, è quadrimestrale, nel punto 1.2 letta) è erroneamente indicato 4, si carregge conseguentemente la griglia in:*



report previsti [e] prodotti 3;

3) I report sono stati inviati, tramite lettera, ai destinatari previsti dal vigente Regolamento comunale per il funzionamento degli uffici e dei servizi (Deliberazioni G.C. n. 57/2013 e n. 96/2013) adeguato ai sensi del Regolamento Comunale sul sistema dei controlli interni (Deliberazione C.C. n.4/2013), ovvero al Sindaco, alla Giunta Comunale, al Consiglio comunale per il tramite del Presidente del Consiglio Comunale, al Collegio dei revisori dei conti, all'Organismo di valutazione (Niv). Dal 2018 è stata definita una nuova procedura con acquisizione e verifica del sistema di controllo di regolarità amministrativa e contabile con DGC n.178 del 27/09/2018 ad oggetto: "Verifica del controllo successivo di regolarità amministrativa relativa al 1° e 2° quadrimestre 2018 - presa d'atto".

Parte 3. Controllo di Gestione

1) Per l'anno 2017 il controllo di gestione del Comune di Gubbio non si è avvalso del sistema di contabilità economico-patrimoniale con il metodo della partita doppia perché: per quanto riguarda le analisi dei centri di costo l'attività si è risolta nella produzione dei referti previsti dagli articoli 198 e 198-bis del TUEL derivando le risultanze principalmente dai dati finanziari non avendo un'unità organizzativa strutturata.

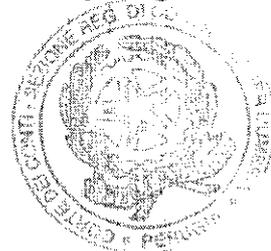
Parte 6. Controllo sugli organismi partecipati

1) Nel novero delle partecipazioni detenute dal Comune di Gubbio al 31 dicembre 2017, nel perimetro delle società controllate rientravano la società GUBBIO CULTURA MULTISERVIZI SRL (partecipazione 100%), per la quale viene esercitato il controllo analogo, il Centro Servizi S. Spirito spa in liquidazione (76,98%), cessata nel 2018, e UMBRIA DIGITALE Soc.a r.l. (0,0003%), per la quale viene esercitato il controllo analogo congiunto. Per gli altri organismi a totale partecipazione pubblica, di cui segue elenco descrittivo, l'ente non detiene una quota di partecipazione tale da potere esercitare un controllo autonomo e non esistono accordi per esercitare il controllo in forma congiunta:

- CONSORZIO ACQUEDOTTI PERUGIA S.R.L. (CONAP srl) 3,68%;
- SO.GE.PU. S.p.A. - 0,092%.

2) Relativamente alla pubblicazione della Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del di. n. 33/2013 da parte degli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi:

- Gubbio Cultura e Multiservizi srl procederà nel corso del 2019 per i servizi pubblici locali in gestione e per la farmacia comunale sulla base delle carte di servizi allegati agli specifici contratti di affidamento;
- Centro Servizi Santo Spirito: cessata nel 2018;



- *Consorzio Acquadotti Perugia (CONAP) srl: non gestisce servizi rivolti all'utenza;*
- *Funivia Colle Eletto srl: la società non è tenuta a tale obbligo in quanto privata con la sola partecipazione pubblica del Comune di Gubbio (4,9%) per l'esercizio di attività per finalità turistiche;*
- *Ponti Engineering soc. consortile a ri: ceduta nel 2018; l'attività svolta non era qualificabile come spl;*
- *Sienergia spa: in liquidazione con obiettivo scioglimento;*
- *Società per il potenziamento e la gestione dell'aeroporto regionale umbro di S. Egidio (S.A.S.E.) spa: ha adottato e pubblicato la carta dei servizi;*
- *SO.GE.PU spa: ha adottato e pubblicato la carta dei servizi;*
- *Umbra Acque spa: ha adottato e pubblicato la carta dei servizi;*
- *Umbria Digitale Soc. a ri: non adottata e la società indica nel portale che non è tenuta a tale adempimento.*

3) Preliminarmente, si rappresenta che, come indicato nel quesito 6.1., il Comune di Gubbio nel 2017 non presentava nella propria struttura organizzativa un'unità specificatamente dedicata al controllo sugli organismi partecipati. Relativamente alle società ricomprese nel perimetro di controllo di cui alla risposta del quesito 6.3 si rappresenta quanto segue:

** Gubbio Cultura e Multiservizi (100%) (in liquidazione nel 2017): manifestata da parte dell'Amministrazione la volontà "di perseguire l'obiettivo di addivenire alla revoca dello stato di liquidazione e contestuale ricapitalizzazione della Società, con il ritorno alla sua normale operatività, solo in presenza di tutti i presupposti giuridici ed amministrativi previsti dalle disposizioni vigenti, e soltanto a fronte di un Piano di risanamento/ristrutturazione valutato come concretamente attuabile, sia in riferimento alle azioni di risanamento da adottare tempestivamente con riguardo a tutti gli asset e le aree strategiche aziendali, sia in riferimento ai risultati economici finanziari positivi indicati, in modo che il Piano possa consentire con prudenza e ragionevolezza di assicurare la continuità aziendale e la sostenibilità economico-finanziaria". sono state emanate una serie di linee Guida (delib. GC 73/2017, CC 61/2017, CC 90/2017) contenenti, tra le altre, indicazioni di efficienza, di economicità e di redditività da perseguire nella gestione dei servizi affidati.*

In particolare:

- *definire un puntuale piano strategico aziendale avente riguardo alla definizione di misure di riduzione dei costi connessi all'erogazione dei servizi;*
- *analizzare le motivazioni in forza delle quali si sono determinati gli andamenti economici negativi negli anni passati;*



- redigere bilanci infrannuali per il monitoraggio puntuale dell'andamento economico-finanziario;
 - verificare l'interesse pubblico perseguito con l'operazione di ricapitalizzazione in relazione ai propri scopi istituzionali, valutando l'esistenza di opzioni alternative per la gestione dei servizi attualmente gestiti dalla Società (es. reinterralizzazione, affidamento a terzi, ecc.), in ragione della loro convenienza economico-finanziaria ed opportunità amministrativa;
 - provvedere all'implementazione del "controllo analogo".
- *Centro Servizi S. Spirito spa in liquidazione (76,98%): nel 2017 era in avanzata fase di liquidazione, tanto che è cessata nel 2018, e, pertanto, non presentava attività esterne rilevanti;*
 - *Umbria Digitale soc. a r.l. (0,003%): la società ha adottato gli indicatori di bilancio non quelli riferiti alla qualità.*
 - *Per quanto argomentato nella risposta parte 6.3 la società Centro Servizi Santo Spirito SPA era in liquidazione e non aveva obiettivi specifici se non quelli di arrivare alla cessazione, avvenuta. Per la società Umbria Digitale soc. a r.l. gli obiettivi per il 2017 come indicati negli strumenti di pianificazione sono stati raggiunti ed abbiamo completato la tabella indicato il grado 100%.*

Parte 7. Controllo sulla qualità dei servizi

Il nuovo sistema di controllo sulla qualità dei servizi è stato avviato solo nel 2018 a seguito della costituzione di un nuovo ufficio dedicato anche a tale compito, denominato "Programmazione e Controllo", con Determinazione Dirigenziale n. 1004 del 02/0/2018 ad oggetto: "Revisione dell'assetto organizzativo del settore servizi strategici e alle persone con particolare riferimento al servizio organizzazione e servizi strategici".

All'esito dell'istruttoria condotta dalla Sezione le diverse indeterminatezze e criticità emerse dall'esame della relazione annuale ed evidenziate dal Magistrato istruttore solo in parte sono state chiarite o superate con la nota di risposta del 25 gennaio 2019. Pur in presenza di qualche miglioramento rispetto al precedente anno 2016, residuano invero i seguenti profili di inadeguatezza nel funzionamento dei controlli interni, con particolare riferimento ai controlli sulla qualità dei servizi e sugli organismi partecipati:

- L'Ente non si è avvalso nel 2017 di un sistema di controlli interni sulla qualità dei servizi erogati sia in proprio che attraverso società partecipate (avviati solo a decorrere dal 2018);



- l'omessa inclusione del responsabile del controllo di gestione tra i destinatari del *report* sul controllo di regolarità amministrativo e contabile denota una carenza organizzativa, cui porre rimedio anche in sede regolamentare;
- ai fini del controllo di gestione, l'Ente non si è avvalso degli elementi forniti dal sistema di contabilità economico - finanziaria;
- mancata inclusione nel perimetro delle società controllate dal Comune anche delle 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; come si è avuto modo di specificare nella deliberazione della Sezione n. 5/2019/VSGO del 11 gennaio 2019, *"nei [...] casi, in cui "più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo" ai sensi [dell'art. 2, comma 1] lett. m), le partecipazioni detenute dagli enti pubblici, complessivamente considerate, ne consentono il controllo di diritto ai sensi dell'art. 2359, comma 1, n. 1), del c.c., ancorché nessuna di esse, autonomamente, sia in grado di esercitare poteri di controllo [...]. A tal fine, il legislatore del TUSP non ha ritenuto necessaria la formalizzazione di un "accordo per il controllo congiunto" tra i diversi enti pubblici partecipanti, posto che le prerogative agli stessi spettanti nella qualità di soci debbono necessariamente convergere, per obbligo istituzionale, al comune interesse pubblico. Ciò giustifica l'assunzione, ai fini del TUSP, di una particolare definizione di "controllo pubblico", risultante dalla sommatoria delle partecipazioni detenute nella stessa società da più enti che, orientati al comune interesse pubblico, esercitano il controllo di diritto ai sensi dell'art. 2359, comma 1, n. 1) c.c."*.
- non è stata assicurata la pubblicazione, da parte di tutti gli enti partecipati che gestiscono servizi pubblici, della Carta dei servizi di cui all'art. 32 del D.L. 33/2013; tale obbligo consegue alla erogazione in sé di servizi pubblici da parte delle società partecipate, ancorché queste siano controllate da soggetti privati.
- né si è provveduto, nei confronti di tutte le proprie società a controllo pubblico, all'assegnazione degli obiettivi di cui all'art. 20 del D.lgs. n. 175/2016 e alla conseguente verifica dei livelli di raggiungimento dei medesimi.

Le suddette criticità, peraltro, non determinano un giudizio complessivo di inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie dei controlli interni, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148, comma 4, del TUEL;



P. Q. M.

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

DELIBERA

di segnalare al Sindaco del Comune di Gubbio, al Consiglio comunale, all'Organo di revisione ~~le omissioni e criticità riscontrate e descritte nella parte motiva, che~~ complessivamente evidenziano profili di inadeguatezza nel funzionamento dei controlli interni sulla qualità dei servizi e sul controllo sulle società partecipate per l'anno 2017. Invita il Sindaco ad attivarsi affinché sia posto rimedio alle criticità riscontrate per l'anno 2017 e siano intraprese tutte le iniziative atte ad assicurare il regolare funzionamento del sistema dei controlli interni.

DISPONE

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

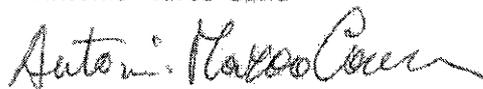
che, a cura dell'Ente, copia della presente deliberazione, sia pubblicata sul sito istituzionale del Comune ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33 del 2013.

Così deliberato in Perugia nell'adunanza del giorno 1° marzo 2019.

L'estensore
Cons. Vincenzo Busa



Il Presidente
Antonio Marco Canu



Depositata il
Il Preposto della Sezione
Roberto Attilio Benedetti

