



REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

composta dai Magistrati

Presidente

Consigliere

Primo Referendario

Primo Referendario

Referendario

Agostino Chiappiniello, relatore

Stefania Petrucci

Rossana De Corato

Cosmo Sciancalepore

Carmelina Addresso



a seguito della Camera di consiglio del 17 marzo 2016 ha adottato la seguente deliberazione

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

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n.20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con Deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n.14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art.148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 - TUEL, come novellato dall'art. 3, co. 1, sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 - convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213 - e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

VISTO il programma di controllo approvato da questa Sezione per l'anno 2015 (deliberazione n.46/2015/INPR);

VISTA la Deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR della Sezione delle Autonomie, depositata in data 11 dicembre 2014, che ha approvato le linee guida per il referto annuale del Sindaco per i comuni



con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e del Presidente della provincia sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile, nonché sull'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni;
CONSIDERATO che il Sindaco del Comune di Tricase (LE) ha trasmesso nei termini a questa Sezione la relazione-questionario per il referto annuale 2014 sul funzionamento dei controlli interni (prot. n. 1655 dell'11/05/2015) e la risposta (prot. n.816 del 04/03/2016) ai chiarimenti istruttori richiesti dal Magistrato;

VISTA l'ordinanza n.37/2016 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, il Presidente Agostino Chiappiniello;



FATTO E DIRITTO

1. L'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (TUEL), come novellato dall'art. 3, co. 1, sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 - convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213 - e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, nell'ambito delle misure volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, prevede al primo comma 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.*"

2. Con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 28/2014/SEZAUT/INPR, adottata nell'adunanza del 24 novembre 2014 e depositata in data 11 dicembre 2014, allo scopo di fornire univoche indicazioni alle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti nell'espletamento della funzione di referto in parola, sono state approvate le linee di orientamento per i suddetti referti annuali.

3. Come osservato dalla Sezione delle Autonomie nella succitata delibera n. 28 "tale forma di controllo, a seguito dell'ultimo intervento normativo - art. 33 del d.l. n. 91/2014- si incentra sul

funzionamento dei controlli interni, sulla loro adeguatezza ed efficacia. Il novellato testo dell'art. 148 del TUEL stabilisce, infatti, che le Sezioni regionali della Corte dei conti, "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".

Nell'ottica della semplificazione e della razionalizzazione è anche la previsione normativa di una differente periodicità della relazione, da semestrale ad annuale (ex art. 33 comma 1, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91), analogamente a quanto stabilito dall'art. 1, comma 6 del d.l. n. 174/2012, per la relazione dei Presidenti delle Regioni.

3.1 Ancora, la Sezione delle Autonomie osserva che "Oggetto di verifica è il sistema dei controlli interni nel suo complesso, organizzato - secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione - nell'ambito della autonomia normativa e organizzativa dell'Ente. Si tratta di un controllo ampio che abbraccia i diversi aspetti della gestione, dalla regolarità finanziaria al controllo di qualità dei servizi" e ribadisce, in continuità con le prime linee guida approvate con delibera n. 4/SEZAUT/2013/INPR, che "il sistema dei controlli interni, delineato dal legislatore nel 2012, punta maggiormente il "focus" sull'organizzazione e sulle finalità delle verifiche e coinvolge direttamente le figure organizzative di maggior livello presenti negli enti, quali il Segretario comunale, il direttore generale e i responsabili dei servizi. Questa ristrutturazione dei controlli interni comporta una più immediata vicinanza tra attività gestionale e di monitoraggio della stessa, alla luce di specifici parametri di valutazione."

3.2. E' utile, pertanto, richiamare le finalità di fondo del controllo introdotto dal modificato art. 148 del TUEL, già declinate dalla Sezione delle autonomie nelle linee guida approvate nel 2013 con delibera n. 4/SEZAUT/2013/INPR, e riassumibili 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".*

Premesso quanto sopra, questa Sezione regionale di controllo si pronuncia, con la presente deliberazione, sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Tricase (LE), relativamente all'esercizio 2014.



1. L'analisi del referto annuale del Sindaco del Comune di Tricase ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria.

La risposta ai chiarimenti richiesti dal Magistrato è pervenuta in data 04/03/2016 e acquisita al protocollo n. 816.

Il regolamento del Comune sui controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 1/2013, è stato trasmesso a questa Sezione ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 174/2012 convertito dalla L. n. 213/2012 ed è stato acquisito al protocollo n. 2843 dell'11/02/2013. Inoltre, il medesimo regolamento risulta pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in ottemperanza alle norme sulla accessibilità di cui all'articolo 11 del d.lgs. n. 150/2009 e sulla trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013.

Dall'esame complessivo del referto, della risposta ai chiarimenti istruttori e del regolamento del Comune sui controlli interni sono emerse, in merito al controllo di regolarità amministrativo-contabile da assicurarsi nella fase successiva dell'atto, alcune carenze metodologiche che la Sezione ritiene di dover segnalare all'amministrazione al fine di una implementazione del sistema dei controlli interni. Sono state riscontrate, inoltre, nel periodo considerato, criticità relative al controllo di gestione che risulta non essere adeguato rispetto a quanto previsto dagli artt. 196 - 198 bis del TUEL e dagli artt. 8-13 del regolamento del Comune sui controlli interni, come si specificherà in seguito.

1.1. In merito al controllo di regolarità amministrativa e contabile da assicurarsi nella fase successiva al completamento dell'atto, sotto la direzione del Segretario comunale, nella nota istruttoria è stata richiesta copia del documento in cui sono formalizzate le tecniche di campionamento utilizzate per la selezione degli atti/provvedimenti da sottoporre a controllo di regolarità amministrativo-contabile. L'Ente ha inviato copia della *"determinazione dei criteri di svolgimento del controllo di regolarità amministrativa e contabile in fase successiva"*, redatta dal Segretario comunale, nella quale vengono indicate le tipologie di atti da assoggettare a controllo (determinazioni di impegni di spesa, atti di liquidazione della spesa, contratti non rogati dal Segretario generale, altri atti amministrativi con rilevanza esterna), le metodologie di estrazione degli atti e i criteri di verifica (indicatori di legittimità e di qualità dell'atto).

Per quanto riguarda le "metodologie di individuazione degli atti", esse prevedono che il controllo sia effettuato *"a campione mediante estrazione casuale, secondo le modalità e nella percentuale indicata nel regolamento (...). In attesa di elaborare apposite metodologie informatiche, la selezione degli atti da sottoporre a controllo successivo avrà luogo mediante estrazione a sorte degli atti adottati nel semestre di riferimento"*.

Dalla relazione semestrale (relativa al controllo svolto nel secondo semestre 2014), redatta dal Segretario e allegata alla risposta istruttoria, emerge che il controllo è stato effettuato sul 10% delle determinate adottate nel periodo di riferimento (ovvero 63 determinate sul totale di 630), individuate mediante foglio di lavoro excel utilizzando la funzione "casuale".



In primo luogo, occorre osservare che, come da orientamento consolidato della giurisprudenza contabile e come disposto dal comma 2 dell'art.147 bis del TUEL, la tecnica di campionamento utilizzata deve essere *motivata*. Essa deve essere efficace avuto riguardo alla natura dei documenti da esaminare ed alla capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione.

E' necessario, inoltre, che la selezione casuale degli atti tenga conto della disciplina in materia di prevenzione della corruzione di cui alla legge n. 190/2012 (art. 1 commi 6-9).

Stabilire una percentuale fissa di atti da controllare per tutte le categorie di provvedimenti non è un criterio esaustivo di campionamento poiché non tiene conto di specifici fattori di rischio, anche legati a fenomeni di corruzione, che caratterizzano maggiormente taluni provvedimenti rispetto ad altri. Sarebbe, infatti, opportuno che alcuni atti, pur non rientrando nella selezione effettuata, venissero comunque sottoposti a controllo se di importo rilevante o se attinenti ad un'area particolarmente rischiosa di gestione.

1.2. Per quanto riguarda il controllo di gestione, con nota istruttoria sono state chieste le motivazioni della mancata attivazione nel 2014 di tale forma di controllo (punto 2.1 del referto-questionario). Si rileva, conseguentemente, il mancato invio a questa Sezione del referto del controllo di gestione prescritto dall'art. 198 bis del d.lgs. n. 267/2000, per l'esercizio in esame. L'Ente non ha misurato il grado di raggiungimento degli obiettivi programmati e non ha disposto le azioni correttive necessarie in caso di scostamenti tra obiettivi e risultati.

Circa la mancata attivazione del controllo di gestione, come disciplinato dalle norme di legge e dal regolamento del Comune, l'Ente ha fornito le seguenti osservazioni: *"il regolamento del comune per la parte relativa al controllo di gestione prevede che l'attività di controllo consiste nella verifica all'inizio, nel corso e al termine della gestione, dello stato di attuazione degli obiettivi programmati dagli organi politici. Di fatto nell'esercizio 2014 il bilancio di previsione, per ragioni tecniche, è stato approvato nel mese di settembre con la conseguenza che le risorse finanziarie sono state assegnate per la maggior parte dell'anno con il criterio dei dodicesimi, mentre solo per due mesi sono state gestite a regime con il PEG. In tale condizione è risultato complesso effettuare una verifica puntuale del raggiungimento degli obiettivi in termini di efficienza, efficacia ed economicità nel corso dell'anno. (...)".*

Il riferimento alla (tardiva) approvazione del bilancio di previsione nel mese di settembre 2014, non può considerarsi una giustificazione adeguata in quanto l'Ente avrebbe potuto adottare un PEG provvisorio.

Sulle difficoltà generate dal differimento del termine di approvazione del bilancio di previsione, questa Sezione ritiene opportuno evidenziare che, in via generale, in assenza di un bilancio di previsione approvato, l'Ente possa fare riferimento al bilancio pluriennale approvato nell'esercizio precedente. Nella delibera della Sezione delle Autonomie n. 23/2013 si precisa, infatti, che "il bilancio triennale autorizzatorio - che incorpora gli effetti delle manovre sugli esercizi successivi - se ben costruito potrebbe, in parte, supplire allo slittamento del bilancio di previsione".



Sempre la Sezione delle Autonomie, nella successiva deliberazione n.18/2014, ribadisce la necessità che gli enti si dotino di strumenti provvisori di indirizzo e di programmazione finanziaria e operativa (quali, ad esempio, il Piano esecutivo di gestione provvisorio e/o direttive vincolanti degli organi di governo) al fine di sopperire all'assenza, all'inizio dell'esercizio, degli strumenti di programmazione previsti dall'ordinamento.

Nella risposta istruttoria l'Ente precisa, inoltre, che *"Comunque per l'esercizio 2014, nell'ambito dell'accertamento delle performance e degli obiettivi del personale è stata formalizzata apposita relazione contenente il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici fondamentali di cui si allega copia"*.

Nel merito occorre evidenziare che il controllo di gestione non può assimilarsi al sistema di valutazione della performance dei dirigenti.

Il controllo di gestione, infatti, consente la misurazione, mediante appositi indicatori di risultato, degli scostamenti tra obiettivi programmati e risultati raggiunti, anche al fine di attuare opportune azioni correttive nel corso della gestione. La valutazione della performance, invece, è finalizzata a verificare il raggiungimento, da parte del personale dirigente, degli obiettivi assegnati e può servirsi degli esiti o dei referti del controllo di gestione per il processo di valutazione.

Sulla mancata attuazione del controllo di gestione nel 2014, si rileva, inoltre, che per espressa previsione normativa solo il controllo strategico, il controllo sulla qualità dei servizi ed il controllo sulle società partecipate sono rinviati al 2015 per i Comuni con popolazione compresa tra i 15.000 ed i 50.000 abitanti (art. 3 del d.l. n. 174/2012 convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012), tra i quali rientra il Comune di Tricase. Il controllo di gestione, come implementato dal citato D.L. n. 174/2012, avrebbe dovuto, pertanto, essere attivato tempestivamente.

1.3. Con riferimento, infine, al **controllo sugli equilibri finanziari**, in sede istruttoria è stato richiesto estratto del regolamento interno di contabilità nella parte in cui disciplini, secondo quanto disposto dall'art. 193 del d.lgs. n. 267/2000, il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-quinquies del TUEL. E' emerso che l'Ente dispone di un regolamento di contabilità particolarmente vetusto, emanato in vigore del d.lgs. 77/95 e quindi antecedente l'entrata in vigore del Testo Unico sugli Enti Locali (d.lgs. n.267/2000).

Preliminarmente occorre osservare che l'art. 152 del citato Testo Unico prevede che con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applichi i principi contabili stabiliti al suo interno, con modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità, ferme restando le disposizioni previste dall'ordinamento per assicurare l'unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile. Un nuovo regolamento avrebbe dovuto, pertanto, essere approntato già con l'entrata in vigore del T.U.E.L.

Inoltre, i mutamenti intervenuti negli anni in ordine al ruolo e alle funzioni degli enti e l'evoluzione continua registratasi nei sistemi e nei metodi contabili hanno contribuito a favorire l'ingresso nella disciplina di ulteriori nuove regole. Ci si riferisce, ad esempio, ai postulati ed ai principi



contabili elaborati dall'Osservatorio sulla Finanza e contabilità degli enti locali e da ultimo, alle disposizioni introdotte dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012 e dal d.lgs. n. 118/2011 coordinato e integrato dal d.lgs. n. 126/2014.

Per mezzo del regolamento di contabilità gli enti locali applicano i principi stabiliti dalla legge nelle modalità corrispondenti alle caratteristiche delle comunità che rappresentano, alle dimensioni e alle peculiarità della struttura e del sistema organizzativo.

Non è, pertanto, giustificabile la condotta dell'Ente che non ha proceduto ad effettuare alcuna revisione o integrazione delle disposizioni regolamentari alla luce delle significative modifiche legislative nel frattempo introdotte.

Numerose sono, infatti, le disposizioni del T.U.E.L. che rinviano direttamente o indirettamente al regolamento di contabilità, così come numerose sono le materie che necessariamente devono essere regolamentate per non creare inammissibili vuoti normativi.

E' auspicabile, pertanto, che il Comune di Tricase provveda alla predisposizione ed approvazione di un nuovo regolamento di contabilità.

La Sezione, nel prendere atto dello stato di attuazione del sistema dei controlli interni come emerso dal referto del Sindaco e dall'esame istruttorio svolto, si riserva di accertare l'effettivo adeguamento del sistema dei controlli interni del Comune di Tricase alle norme di legge e al regolamento interno. Nel nuovo esercizio, infatti, tale adempimento, non ulteriormente rinviabile, appare ancor più necessario considerata la contestuale entrata in vigore del nuovo sistema contabile introdotto dal d.lgs. n. 118/2011 e degli innovati schemi di bilancio di cui al d.l. n. 102/2013 convertito dalla legge n. 124/2013.

P Q M

la Corte dei conti in Sezione regionale di controllo per la Puglia accerta la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Tricase (LE) nell'esercizio 2014, considerata la presenza delle criticità sopra individuate. Accerta, inoltre, la vetustà del regolamento di contabilità dell'Ente. *LE*

DELIBERA

di segnalare le suesposte osservazioni della Sezione sul funzionamento dei controlli interni del **Comune di Tricase (LE)**, per il periodo considerato dal referto annuale, al Sindaco, al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Segretario dell'Ente e all'Organo di revisione dei conti per le iniziative di rispettiva competenza.

DISPONE



- che copia della presente deliberazione, da pubblicarsi sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, sia trasmessa, a cura della Segreteria, ai predetti Organi del Comune di Tricase;
- che l'Ente dovrà comunicare a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate nel termine di 60 giorni dal ricevimento della presente deliberazione.

Così deciso in Bari, nella Camera di consiglio del 17 marzo 2016.

* * * * *

Il Magistrato relatore
Il Presidente
(Dott. *Agostino Chiappiniello*)



depositata in Segreteria
il 17 MAR 2016
Il Direttore della Segreteria
(Dott. *ssa Magistrato SCIANAMEO*)

SCIANAMEO