

AVVISO

Si comunica che la delibera n. 6/SEZAUT/2016/INPR del 4 febbraio 2016, recante *“Linee guida per il referto annuale del Sindaco per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e del Presidente della città metropolitana e della Provincia sul funzionamento del sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l’esercizio 2015”* è in corso di pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

A breve sarà disponibile, sul sito della Corte dei conti all’indirizzo: http://www.corteconti.it/utilita/questionari_enti_territoriali_e_del_SSN/, lo schema di relazione, per il Referto annuale 2015 ex art. 148 TUEL, in formato excel che dovrà essere scaricato e compilato dagli Enti secondo le istruzioni contenute nella nota metodologica allegata.



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

LINEE GUIDA PER IL REFERTO ANNUALE DEL SINDACO PER I COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE AI 15.000 ABITANTI E DEL PRESIDENTE DELLA CITTÀ METROPOLITANA E DELLA PROVINCIA SUL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (ART. 148 TUEL) PER L'ESERCIZIO 2015

Deliberazione n. 6/SEZAUT/2016/INPR



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 6/SEZAUT/2016/INPR

Adunanza del 4 febbraio 2016

Presieduta dal Presidente di Sezione preposto alla funzione di coordinamento

Mario FALCUCCI

Composta dai magistrati:

Presidenti di Sezione	Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Ciro VALENTINO, Raffaele DAINELLI, Roberto TABBITA, Maria Giovanna GIORDANO, Carlo CHIAPPINELLI, Ermanno GRANELLI, Rosario SCALIA, Francesco PETRONIO
Consiglieri	Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Paola COSA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Licia CENTRO, Benedetta COSSU, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA, Gianfranco POSTAL, Simonetta BIONDO
Primi Referendari	Valeria FRANCHI, Beatrice MENICONI
Referendari	Michela MUTI

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e le successive modificazioni;

Visto, in particolare, l'art. 148 del citato d.lgs. n. 267/2000, novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'art. 3, del d.l. n. 174/2012, così come modificato dall'art. 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto l'articolo 1, commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006);

Visto il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto, in particolare, l'art. 11-bis del citato d.l. n. 174/2012;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Vista la nota n. 972 del 28 gennaio 2016, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Uditi i Consiglieri relatori Carmela Iamele e Paola Cosa

DELIBERA

di approvare l'unito documento e lo schema di relazione, che costituiscono parte integrante della presente deliberazione, riguardanti le linee guida per il referto annuale dei Sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e dei Presidenti delle città metropolitane e delle province sul funzionamento dei controlli interni.

Le Sezioni regionali di controllo, in relazione alle peculiarità degli enti controllati, possono stabilire adattamenti allo schema di relazione approvato con la presente deliberazione.

Le presenti linee guida e l'unito schema di relazione si applicano ai comuni ed alle province e città metropolitane ricomprese nel territorio delle Regioni a statuto speciale nonché agli enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano, tenendo

conto di quanto disposto dall'art. 11-bis del d.l. n. 174/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012.

La presente deliberazione sarà pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Così deliberato in Roma, nell'adunanza del 4 febbraio 2016.

I Relatori

F.to Carmela IAMELE

Il Presidente

F.to Mario FALCUCCI

F.to Paola COSA

Depositata in Segreteria il 18/02/2016

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

LINEE GUIDA PER IL REFERTO ANNUALE DEL SINDACO PER I COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE AI 15.000 ABITANTI E DEL PRESIDENTE DELLA CITTÀ METROPOLITANA E DELLA PROVINCIA SUL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (ART. 148 TUEL) PER L'ESERCIZIO 2015

Come ogni anno la Sezione delle autonomie, ai sensi del novellato art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), fissa le Linee guida intese a verificare il corretto funzionamento dei controlli interni degli enti locali, alle quali si accompagna, con la consueta veste di questionario, lo schema di relazione che, anche per il 2015, i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti ed i presidenti delle città metropolitane e delle province ancora in essere devono redigere, a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

L'ampia riforma di cui all'art. 3, co. 1 sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel 2015 è entrata a regime, coinvolgendo nei controlli strategico, di qualità e sulle società partecipate tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, compresi quelli esclusi nella fase di prima applicazione.

Appare opportuno, altresì, precisare che i referti dei vertici degli enti locali, redatti in base alle menzionate Linee guida, già nel passato hanno consentito alle Sezioni regionali di completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della l. n. 266/2005 e di conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli enti locali, formulando osservazioni conseguenti. Oltre a ciò, deve rammentarsi che le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi del citato art. 148, ed in particolare del comma 4, nel caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e

delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare a carico degli amministratori responsabili apposita sanzione pecuniaria.

Le citate disposizioni rafforzano la portata dei controlli interni, ma non ne stravolgono la natura fondamentale collaborativa, in quanto intesi come sistema finalizzato, principalmente, a verificare il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'Ente, in presenza di servizi ed attività da rendere alla cittadinanza con adeguati livelli qualitativi.

Quest'anno l'impostazione del questionario persegue obiettivi di razionalizzazione attuati attraverso la semplificazione e la drastica riduzione del numero delle domande. In quest'ottica, si è evitato di esaminare i profili più strettamente afferenti la gestione e quelli già ampiamente illustrati da altri questionari o più difficilmente comparabili, a causa dell'ampia varietà delle risposte. Sarà ovviamente possibile per le Sezioni regionali integrare tale schema con la richiesta di ulteriori elementi informativi, a maggiore illustrazione dei profili esaminati.

Le domande, in quanto preordinate ad acquisire elementi informativi essenziali e più facilmente confrontabili, sono più stringenti (nel senso che inducono l'ente a riferire dati puntuali quali, ad esempio, il numero delle delibere di adozione dei vari report, la percentuale di raggiungimento degli obiettivi, il personale impiegato nelle diverse attività di controllo ed il numero di misure correttive assunte) e scaturiscono da riflessioni sull'evoluzione degli adempimenti e sulla necessità di avvalersi di nuovi indicatori.

La maggiore omogeneità dei dati, in tal modo raccolti, e la conseguente maggiore comparabilità tra gli stessi dovrebbero consentire di ottenere informazioni in grado di alimentare referti più brevi, ma più puntuali e particolareggiati e, soprattutto, che facciano emergere le reali criticità delle gestioni considerate.

CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

In vista del conseguimento dello scopo precipuo del controllo di regolarità amministrativa e contabile, volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, è assicurata agli enti locali ampia autonomia organizzativa e di scelta delle soluzioni più adatte alle proprie specifiche esigenze. Nell'ambito di tale autonomia le presenti Linee guida intendono fornire ai suddetti enti utili indicazioni in ordine alla scelta degli obiettivi verso i quali indirizzare la verifica di conformità a legge dei

provvedimenti, da realizzare attraverso il vaglio dell'iter procedurale seguito per l'adozione degli stessi, ma anche attraverso il controllo della loro correttezza sotto tutti gli aspetti, compresi quelli di natura contabile e fiscale. Per quanto riguarda i soggetti coinvolti, appare di tutta evidenza la necessità di una stretta sinergia tra i responsabili dei singoli servizi (tenuti a rilasciare il parere di regolarità tecnica) ed il responsabile del servizio economico-finanziario, al quale devono essere fornite informazioni, anche in merito ai riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria dell'ente, derivanti dalle proposte di delibere formulate, nonché, eventualmente, dalle determinazioni dirigenziali adottate.

Come per gli altri tipi di controllo, anche per il controllo di regolarità risulta di fondamentale importanza la programmazione. Programmazione che deve essere intesa, innanzitutto, come scelta, da attuarsi mediante motivate tecniche di campionamento, degli atti da sottoporre a controllo, in modo tale da consentire all'amministrazione di monitorare, con particolare attenzione, alcuni settori di attività dell'ente più delicati di altri. Inoltre, la programmazione delle attività di controllo deve consistere anche nell'individuazione degli obiettivi attesi e delle finalità da perseguire, anche in termini di superamento di criticità precedentemente riscontrate, nonché di prassi operative non conformi alle vigenti disposizioni. Si rammenta, infine, che, ai sensi dell'art. 147-*bis* del TUEL, anche all'organo di revisione dell'ente, sono trasmesse periodicamente le risultanze del controllo di regolarità amministrativa svolto nel corso della gestione, sottoposta alla sua vigilanza a termini dell'art. 239, lett. c) del TUEL.

Alla luce dei risultati dell'opera di razionalizzazione e semplificazione del questionario, le domande inserite - tese a far sì che il vertice dell'amministrazione locale sia reso edotto delle modalità di svolgimento delle diverse tipologie di controlli interni dell'ente ed, in particolare, del controllo di regolarità che qui interessa – privilegiano, a fini di maggiore uniformità, dati numerici e risposte brevi rispetto a richieste di informazioni più articolate. Queste ultime, infatti, risultano limitate all'indicazione delle nuove tecniche di campionamento degli atti e delle criticità riscontrate nel corso dell'attività svolta nell'anno.

CONTROLLO DI GESTIONE

Gli enti locali applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dalla legge, dai propri statuti e regolamenti, al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi

programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento, nonché la trasparenza dell'azione amministrativa.

Attraverso il controllo di gestione l'ente verifica lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, mediante l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.

In vista dell'implementazione di un efficace sistema di controllo di gestione, appare centrale la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile ed in grado di fornire informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate, in relazione alle attività svolte e, soprattutto, ai risultati conseguiti.

L'ente è tenuto, altresì, ad adottare un elenco di obiettivi con i relativi indicatori, riportanti valori *target* da perseguire per ciascun obiettivo. A tale riguardo, l'ente dovrà curare la predisposizione di un adeguato Piano esecutivo di gestione (PEG), ai sensi dell'art. 169 del TUEL.

Gli obiettivi devono rappresentare non una "mera" ricognizione delle funzioni intestate ai diversi settori in cui l'ente risulta articolato, ma una sintesi dei livelli di efficacia ed efficienza che si intendono conseguire per ciascun servizio o attività. Tali obiettivi devono discendere dall'attività di programmazione dell'ente ed essere in linea con gli strumenti a tal fine dallo stesso adottati.

I regolamenti dell'ente devono contenere indicazioni specifiche in merito e ricondurre tutte queste indicazioni all'ambito organizzativo-contabile del servizio o del centro di costo, assicurando, in tal modo, l'"unitarietà" informativa necessaria al buon funzionamento del sistema dei controlli.

Per quanto riguarda il controllo di gestione, il questionario è incentrato sugli aspetti sopra evidenziati, con particolare riferimento a: report prodotti durante l'anno; azioni correttive poste in essere; grado di raggiungimento degli obiettivi programmati; indicazione del numero e della tipologia degli indicatori sviluppati attraverso tale sistema di controllo interno. Ai fini del monitoraggio del controllo in esame, molto importanti appaiono le informazioni richieste in merito all'organizzazione dell'ufficio, preposto a tale controllo,

ed ai tassi di copertura dei servizi, questi ultimi derivanti necessariamente da una, non più rinviabile, sistematica contabilità economico-patrimoniale all'interno degli enti locali.

CONTROLLO STRATEGICO

Il raffronto tra obiettivi predefiniti e risultati conseguiti avviene in sede di controllo strategico, quando l'ente locale ha modo di verificare lo stato di attuazione dei programmi (art. 147-ter del TUEL). Dal 2015 vi sono obbligati anche i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Il riesame della programmazione implica che si ponga in discussione l'eventuale scostamento dell'attività amministrativa dagli obiettivi, per cui se ne verificano la conformità sia alle scelte dei dirigenti, che all'adeguatezza delle risorse umane, finanziarie e materiali. Essendo impostato in modo da misurare il risultato, inteso come impatto dell'azione politica sulla collettività, si comprende, in parte, la passata, scarsa adesione degli enti a questo tipo di verifica. Si richiama, invece, all'attenzione l'importanza della valutazione delle scelte compiute nell'attuazione degli indirizzi, ricordando che l'elemento che contraddistingue questo controllo è la revisione della programmazione, con la concomitante assunzione di una rinnovata strategia, meglio orientata alle realizzazione dei risultati non ottenuti.

Per questi motivi il questionario s'incentra su tematiche collegate, quali le delibere di ricognizione dei programmi, le verifiche periodiche del loro stato di attuazione e la percentuale di raggiungimento degli obiettivi strategici. Quest'ultimo profilo, non indagato lo scorso anno, fa riferimento ai risultati intermedi e finali che definiscono, in termini di effettività, i livelli di bisogni soddisfatti durante l'attività considerata. Viene dato un maggiore spazio all'uso degli indicatori, alle azioni correttive e ai report redatti, specie se emanati con delibera degli organi d'indirizzo politico.

L'accentuata sinteticità del questionario non deve far dimenticare agli enti la centralità delle delibere di approvazione dei programmi e delle eventuali modifiche, che si rendano necessarie, allorquando, dalla gestione posta in essere, emergano profili (quali gli aspetti economici e sociali connessi ai risultati, i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni e le procedure realmente poste in essere) non coincidenti rispetto agli obiettivi originariamente preordinati.

CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Il controllo disciplinato dall'art.147-*quinquies* del TUEL richiede al responsabile del servizio finanziario, sotto la vigilanza dell'organo di revisione, la verifica del permanere degli equilibri finanziari della gestione di competenza, dei residui e della cassa. Tali verifiche si esplicitano nel collegamento all'art. 1, commi 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ove bilanci e rendiconti vengono raffrontati agli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, ai vincoli in materia di indebitamento, alla sostenibilità dell'indebitamento stesso e all'assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri. La sua disciplina va obbligatoriamente contenuta nel regolamento di contabilità e non può prescindere dall'esame dell'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni, almeno nella misura in cui comportino ripercussioni sul bilancio dell'ente. Questo tipo di controllo, introdotto dall'art. 148-*bis*, rafforza il tradizionale controllo di cui al citato comma 166 dell'art.1 della l. n. 266/2005 e coinvolge, ognuno per la sua parte, gli organi di governo, il segretario e i responsabili dei servizi, rispetto ai quali il responsabile del servizio finanziario si pone in posizione di generale coordinamento.

La logica di questo tipo di controllo è identificare i flussi informativi relativi al monitoraggio di debiti e crediti, con riferimento alla loro formazione, estinzione nonché ai tempi medi di pagamento, in modo da conoscere, in via continuativa, il permanere degli equilibri finanziari. Il tutto deve, ovviamente, avvenire nel rispetto delle norme disciplinanti il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica ed in attuazione del principio del pareggio di bilancio.

Il questionario relativo al 2015 ha soppresso numerose domande contenute nel precedente questionario, ma ha reiterato i primi quesiti, concernenti principalmente i soggetti coinvolti, i raffronti tra pagamenti e disponibilità, nonché le misure per la salvaguardia e il ripristino degli equilibri. Come per gli altri controlli è stata inserita una domanda sul numero di report redatti nel corso dell'anno.

Per accertare che si prevenivano i problemi, è stato inserito, altresì, un quesito teso a verificare se l'ente, in vista della salvaguardia degli equilibri, abbia fatto ricorso, per l'equilibrio di competenza, alla quota libera dell'avanzo di amministrazione e, se per l'equilibrio di cassa, al momento dell'adozione di impegni di spesa, il responsabile abbia

verificato che il programma dei pagamenti fosse compatibile con i relativi stanziamenti di cassa. Il regolamento di contabilità dell'ente, come previsto dall'art. 153, comma 6, del TUEL, deve disciplinare le segnalazioni, che, in caso di situazioni che possano pregiudicare gli equilibri di bilancio, il responsabile del servizio economico-finanziario è tenuto ad inviare (entro 7 giorni) al legale rappresentante dell'ente, al Presidente del consiglio dell'ente, al Segretario e all'organo di revisione, nonché alla competente Sezione regionale di controllo della Corte dei conti. In tali circostanze, il Consiglio provvede, entro 30 giorni dal ricevimento della segnalazione, al relativo riequilibrio, anche su proposta della Giunta. Questo tipo di controllo rafforza il ruolo del segretario e del responsabile finanziario.

CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

Il controllo sugli organismi partecipati ha lo scopo di consentire all'ente di esprimersi sul grado di raggiungimento degli obiettivi, in termini di efficacia, efficienza ed economicità, affidati agli stessi, in conformità a quanto disposto dall'art. 147-*quater* del TUEL. Dal 2015 vi sono obbligati tutti i comuni superiori a 15.000 abitanti.

L'ente è tenuto ad effettuare monitoraggi periodici sull'andamento dei propri organismi partecipati, strumentali alla verifica di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, per procedere tempestivamente a porre in essere le opportune azioni correttive, anche per evitare squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente stesso.

Mediante il bilancio consolidato è possibile pervenire alla dimostrazione dei risultati complessivamente conseguiti in termini di "gruppo ente locale".

Il questionario s'incentra sugli aspetti sopra evidenziati, con particolare riferimento ai report prodotti durante l'anno, le azioni correttive poste in essere, l'indicazione del numero e della tipologia degli indicatori sviluppati attraverso tale sistema di controllo interno. Molto importanti sono le informazioni richieste in tema di organizzazione dell'Ufficio preposto a tale controllo ed ai tassi medi di realizzazione degli obiettivi affidati a ciascun organismo partecipato.

CONTROLLO DI QUALITÀ

Dal 2015 diventa obbligatorio per i comuni superiori a 15.000 abitanti, anche il controllo di qualità dei servizi. Esso deve tener conto della tipicità dei bisogni, cui si deve dare

risposta e delle esigenze di trasparenza ed integrità dell'azione amministrativa. La misurazione della qualità, e quindi della soddisfazione degli utenti interni ed esterni, obbliga gli enti a perseguire obiettivi adeguati, individuando preventivamente i relativi standard. L'essenziale raffronto tra la qualità programmata e quella erogata obbliga l'ente a soffermarsi sugli aspetti organizzativi interni, in modo che il processo di qualità arrivi a un risultato congruo. Si rammenta, inoltre, che i contratti e le carte di servizio devono poter verificare la qualità del servizio reso rispetto a quello fattibile, la misura in cui gli *stakeholders* abbiano eventualmente influenzato la rilevazione delle prestazioni e l'adeguatezza del sistema organizzativo interno a governare il nuovo processo.

Il questionario di quest'anno ha eliminato alcuni quesiti, si è soffermato sui servizi indagati, sulla frequenza della misurazione della soddisfazione dell'utenza e sul personale impiegato. Per gli indicatori utilizzati si è fatto riferimento ad una esemplificazione dei parametri ricorrentemente utilizzati. Si vuole in questa sede sottolineare come le domande sul controllo di qualità siano utili ed anzi necessarie ad individuare il potenziale di miglioramento dell'amministrazione.

Le presenti linee guida declinano i criteri per la verifica del funzionamento dei controlli interni degli enti locali, in conformità alle prescrizioni del legislatore in materia (art. 148 del d.lgs. 267/2000 – TUEL, come novellato dall'art. 3, co. 1, sub e) del d.l. n.174/2012 e da ultimo dall'art. 33 del d.l. n. 91/2014).

La relazione riguardante i controlli svolti nell'anno 2015 dovrà essere trasmessa alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle autonomie, entro il 31 maggio 2016.

