



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

LINEE GUIDA PER IL REFERTO ANNUALE DEL SINDACO PER I COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE AI 15.000 ABITANTI, DEL SINDACO DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DEL PRESIDENTE DELLE PROVINCE SUL FUNZIONAMENTO DEI CONTROLLI INTERNI (ART. 148 TUEL). ESERCIZIO 2016.

Deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 5/SEZAUT/2017/INPR

Adunanza del 30 marzo 2017

Presieduta dal Presidente di sezione

Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione

Roberto TABBITA, Carlo CHIAPPINELLI, Maurizio GRAFFEO, Simonetta ROSA, Agostino CHIAPPINIELLO, Francesco PETRONIO, Cristina ZUCCHERETTI, Antonio FRITTELLA, Fulvio Maria LONGAVITA

Consiglieri

Carmela IAMELE, Marta TONOLO, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Rossella CASSANETI, Alessandro PALLAORO, Stefania PETRUCCI, Francesco ALBO, Massimo VALERO, Dario PROVVIDERA, Francesco Antonio MUSOLINO, Mario ALÌ, Paolo ROMANO, Mario GUARANY, Simonetta BIONDO

Primi Referendari

Valeria FRANCHI, Francesco BELSANTI, Giampiero PIZZICONI, Tiziano TESSARO, Massimo AGLIOCCHI

Referendari

Vanessa PINTO

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 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;

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, ed in particolare l'art. 11-*bis*;

Vista l'art. 1, comma 50 della legge n. 56/2014;

Vista la nota n. 183 del 10 marzo 2017, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

Udito il relatore Consigliere Carmela Iamele;

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 del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2016.

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 30 marzo 2017.

Il Relatore

F.to Carmela IAMELE

Il Presidente

F.to Adolfo T. DE GIROLAMO

Depositata in Segreteria il 3 aprile 2017

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, DEL SINDACO DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DEL PRESIDENTE DELLE PROVINCE SUL FUNZIONAMENTO DEI CONTROLLI INTERNI (ART. 148 TUEL) PER L'ESERCIZIO 2016.

A distanza di due anni dall'entrata a regime della riforma di cui all'art. 3, co. 2 sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, la Sezione delle autonomie, sulla scorta di quanto disposto dall'art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), è chiamata a fissare, come di consueto, le Linee guida per il corretto funzionamento dei controlli interni degli Enti locali.

Analogamente a quanto accaduto per gli anni passati, l'anzidetto documento si completa con uno schema di relazione che, anche per il 2016, i Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, i Sindaci delle Città metropolitane ed i Presidenti delle Province sono chiamati a compilare, a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

In linea con lo scorso anno, anche per l'esercizio considerato il questionario risulta ispirato ad esigenze di semplificazione e snellezza, pur nella ricerca di dati puntuali e quanto più possibile completi, in termini di risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati, nonché in termini di misure correttive adottate riferite agli specifici ambiti di controllo. Resta ferma la facoltà per le Sezioni regionali di integrare tale schema con la richiesta di ulteriori elementi informativi, a maggiore illustrazione dei profili esaminati.

Appare utile ribadire che le risultanze dei citati questionari hanno consentito alle Sezioni regionali, come emerge chiaramente dai recenti approdi giurisprudenziali, di completare i controlli di regolarità contabile, effettuati ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art.1 della l. n. 266/2005, in quanto, nel complesso, le citate disposizioni costituiscono un sistema unico finalizzato, principalmente, a verificare il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario degli enti monitorati. Nella stessa ottica, le Sezioni giurisdizionali regionali, in forza del comma 4 dell'art. 148, possono irrogare sanzioni in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate.

In continuità con l'anno precedente, alla luce anche delle positive ricadute in termini di referto sulla finanza locale, l'impostazione del questionario non è rivolta ad esaminare i profili più strettamente gestionali ed appare, altresì, tesa a scongiurare, per quanto possibile, la ripetizione

di richieste di elementi informativi oggetto di altri questionari, attraverso la formulazione di domande volte ad acquisire dati puntuali, che scaturiscono da riflessioni sull'evoluzione degli adempimenti e sulla necessità di avvalersi di nuovi indicatori.

Infatti, la maggiore omogeneità dei dati raccolti e la loro conseguente maggiore comparabilità hanno consentito di ottenere un quadro informativo più puntuale e particolareggiato, che ha fatto emergere le reali criticità delle gestioni considerate, riportate nel Referto al Parlamento approvato con deliberazione SEZAUT/4/2017/FRG.

CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Pur essendo il controllo di regolarità amministrativa e contabile caratterizzato da ampia autonomia organizzativa da parte degli enti, le presenti Linee guida intendono fornire, come di consueto, indicazioni operative utili ad un proficuo vaglio delle modalità di svolgimento e soprattutto degli esiti attesi, in termini di misure consequenziali adottate dai responsabili dei singoli settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata.

Proprio in tal senso il questionario è diretto a raccogliere elementi informativi che diano contezza non solo del numero di atti riconosciuti come regolari e dotati del necessario parere di regolarità contabile, quanto delle tecniche di campionamento utilizzate dagli enti che dovrebbero aver tenuto conto delle intervenute modifiche normative in materia di armonizzazione contabile.

In linea con il processo in atto di armonizzazione contabile, che ha visto il necessario coinvolgimento dei responsabili di tutti i servizi, in un'ottica di sinergie operative, in assenza delle quali sarebbe risultato assai complesso il raggiungimento degli obiettivi prefissati, anche il controllo di regolarità amministrativa contabile si caratterizza per la stretta collaborazione fra le anzidette figure istituzionali e non può prescindere dalla verifica, attraverso gli strumenti consolidati, della corretta attuazione dei nuovi istituti introdotti dalla riforma ed *in primis* della corretta applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata e dei criteri ispiratori dei nuovi schemi di bilancio.

La verifica del funzionamento di tale tipologia di controllo non deve prescindere dalla fase successiva rappresentata dai controlli sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere dall'amministrazione locale, effettuati sulla base di un campionamento casuale, le cui tecniche assurgono ad un ruolo centrale, in vista del conseguimento stesso delle precipue finalità di tale forma di controllo.

A quanto sopra deve aggiungersi la necessità di consentire uno stretto monitoraggio delle direttive impartite ai servizi dal responsabile del servizio finanziario, in ragione delle ricadute in termini sia di adeguamento alle stesse e regolarizzazione degli atti oggetto di controllo, sia di programmazione delle linee di sviluppo di tale forma di verifica, che dovrà essere efficacemente diretta proprio verso quei settori che maggiormente sono stati oggetto di interventi correttivi nel corso della gestione considerata, in quanto più degli altri suscettibili di errori ed esposti ad irregolarità ed illiceità.

CONTROLLO DI GESTIONE

Il controllo di gestione è un controllo “direzionale”, inteso a rilevare lo scostamento tra obiettivi e risultati, informando i responsabili preposti a decidere, al fine di adottare i conseguenti provvedimenti correttivi.

Il gran numero di misure complessivamente adottate nel corso del 2015 – all’esito del controllo di cui si dà conto nel Referto sulla finanza locale del 2016 – ha permesso di formulare numerose valutazioni alla luce dei noti parametri di efficacia, efficienza ed economicità.

Di contro, il sistema di contabilità economico-patrimoniale risulta scarsamente applicato. Peraltro, l’utilità delle informazioni ottenute lo scorso anno sul sistema di contabilità economico patrimoniale e sulle misure correttive adottate hanno giustificato la reiterazione delle relative domande.

L’attività di programmazione degli obiettivi e di misurazione dei risultati tramite indicatori è stata utile a verificare l’idoneità di quest’ultimi. Si continuerà, pertanto, a verificare se gli indicatori di efficacia sono, tuttora, più utilizzati di quelli di efficienza e, soprattutto, di economicità.

Per un adeguato monitoraggio complessivo del controllo di gestione, occorre disporre di informazioni sull’organizzazione dell’ufficio preposto, sui servizi per i quali si è registrato il maggiore o minore tasso di copertura e sulla tempistica di emanazione dei report. Grazie alle sintesi ivi contenute le informazioni vengono trasmesse ai centri di responsabilità e agli organi di vertice. La loro importanza va sottolineata, sia per la consolidata previsione dei report nei regolamenti degli enti, che per la prassi (negativa) di porli in essere senza ufficializzarli in delibere.

Il presente questionario rinnova i quesiti sui punti indicati lo scorso anno, con riferimento a tutte le voci esaminate, tra cui assumono evidenza quelle appena trattate (*report prodotti nell’anno, azioni correttive, grado di raggiungimento degli obiettivi programmati, indicatori sviluppati, ecc...*)

CONTROLLO STRATEGICO

Un’attenzione specifica deve essere destinata al controllo strategico (art.147-ter del TUEL) finalizzato a verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio e che dovrebbe rappresentare un utile strumento di conoscenza della validità e percorribilità delle scelte adottate dai vertici politici degli enti monitorati. Tuttavia, come dimostrato dalle risultanze dell’indagine condotta con riferimento all’esercizio 2015, contenute nel Referto sulla finanza degli enti locali, il controllo strategico non appare diffusamente realizzato. Al contrario, anche negli enti più efficienti, ove tale tipologia di controllo risulta essere stata implementata, vengono destinate risorse umane, finanziarie e strumentali non adeguate. È da dire che dagli esiti delle precedenti rilevazioni emergono segni sintomatici di una scarsa attenzione ai meccanismi sui quali tale forma di controllo si fonda, non riuscendo a comprendersi, compiutamente, l’importanza delle ricadute attese, in termini di verifica dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, nonché della qualità dei servizi erogati alla

collettività. Tutti questi elementi devono poter consentire il costante monitoraggio del rispetto degli obiettivi posti a partire dalla Relazione di inizio mandato, approfonditi nel Piano generale di sviluppo e nel Documento unico di programmazione; documenti questi ultimi ai quali si uniformano i restanti strumenti della programmazione di bilancio, in un'ottica di coerenza e di coordinamento, che deve necessariamente improntare l'attività degli enti, alla luce della riforma contabile armonizzata. Al monitoraggio deve poter fare seguito l'immediata adozione di idonei interventi di modifica della programmazione, al fine di renderla quanto più possibile conforme alle linee di indirizzo originariamente poste e confermate e ciò dimostra, ove occorra, la necessità che gli enti si dotino di una strumentazione adeguata per la realizzazione di tale controllo.

CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Tale sistema di controllo interno disciplinato dall'art. 147-*quinquies* TUEL è diretto a garantire il costante controllo degli equilibri finanziari, della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, mediante l'attività di coordinamento e vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario e di controllo da parte dei responsabili dei diversi servizi dell'Ente. L'intento del legislatore è, comunque, quello di responsabilizzare l'intera organizzazione dell'Ente, attraverso il coinvolgimento dell'amministrazione nel suo complesso. La stessa disposizione normativa prescrive, infatti, che il controllo sugli equilibri finanziari sia svolto *«sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità»*.

È importante ricordare come il comma 3 dell'art. 147-*quinquies* prescriva che *«Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni»*. Ciò nonostante, non sono completati nei fatti né il processo di migrazione verso il bilancio consolidato né l'inclusione degli "organismi gestionale esterni", che consentirebbero una visione unitaria e complessiva.

Le modalità, nonché l'assetto organizzativo relativo al controllo degli equilibri, devono trovare esauriente disciplina nel Regolamento di contabilità dell'Ente, con l'obiettivo di coordinare i ruoli specifici dei molteplici attori del controllo in parola e garantire la piena conoscenza delle vicende, interne ed esterne, che possono influire sugli andamenti economico-finanziari.

Di rilievo è il collegamento degli artt. 147 e 147-*quinquies* con l'art. 153, comma 6, TUEL. In quest'ultimo articolo si fa riferimento al Regolamento di contabilità dell'ente, al fine di disciplinare le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni agli organi di governo, nonché alla Corte dei conti in caso di situazioni pregiudizievoli degli equilibri del bilancio. L'inoltro della segnalazione attiva l'obbligo da parte del Consiglio di adottare l'apposita delibera di riequilibrio ai sensi dell'art. 193 TUEL.

Il questionario relativo all'esercizio 2016 conferma sostanzialmente le domande del precedente anno.

CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

Il controllo sugli organismi partecipati, ex art. 147-*quater* del TUEL, ha lo scopo di consentire all'Ente di esprimersi sul grado di raggiungimento degli obiettivi loro assegnati.

L'Ente è tenuto, innanzitutto, ad effettuare monitoraggi periodici sul loro andamento gestionale. Essi sono strumentali alla verifica di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, onde assumere tempestivamente le azioni correttive ed evitare all'Ente il rischio di pesanti squilibri economico-finanziari. Lo scarso numero di report formalizzati in delibere e l'esiguità delle misure correttive adottate nel 2015, giustificano la reiterazione dei quesiti già posti, che servono così ad evidenziare maggiormente l'iter applicativo della norma citata.

Il presente questionario si incentra sugli aspetti già evidenziati, soffermandosi sul numero e la qualità dei report, le azioni correttive e il numero e la tipologia degli indicatori. Non sono meno importanti le informazioni in tema di organizzazione dell'Ufficio preposto e sui tassi medi di realizzazione degli obiettivi affidati a ciascun organismo partecipato.

CONTROLLO DI QUALITÀ

Il sistema dei controlli interni non può prescindere dal controllo di qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni. Tale tipologia di controllo si inserisce, come gli altri, in un contesto di "programmazione-controllo", impiega specifiche metodologie che misurano la soddisfazione degli utenti esterni e interni all'Ente e mira a migliorare la qualità dei servizi resi.

L'assunzione del criterio della "qualità dei servizi" (in generale) e della sua "misurazione" obbliga gli Enti a perseguire obiettivi adeguati agli standard predefiniti. In una visione più ampia, la nozione di qualità non può essere riferita al solo momento della valutazione del servizio erogato, ma deve necessariamente essere ricondotta al processo, agli elementi che ne consentono la realizzazione, alle modalità organizzative messe in atto e alle scelte allocative delle risorse utilizzate.

Nella "logica della qualità", che significa agire sia a livello strategico sia a livello operativo, diviene più agevole individuare i possibili punti critici di verifica e di intervento.

La qualità di un servizio è correlata al grado di soddisfazione che l'utente ottiene dal servizio reso. Per queste ragioni, il monitoraggio della qualità percepita è essenziale per il miglioramento progressivo del servizio stesso. Conoscere le aspettative e i bisogni dei destinatari è condizione indispensabile per costruire indicatori di misurazione e verifica della qualità, come rapporto tra prestazioni erogate e bisogni soddisfatti. Il valore della *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche consiste nell'individuare il potenziale di miglioramento dell'Ente, nonché dei fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere.

Rilevare la *customer satisfaction* serve a costruire un modello di relazione amministrazione-cittadini basato sulla fiducia e a dare nuova legittimazione all'azione pubblica fondata sulla capacità di fornire risposte tempestive e corrispondenti ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese.

Il questionario per l'esercizio 2016, sostanzialmente analogo all'anno precedente, si sofferma sui servizi indagati, sulla frequenza della misurazione della soddisfazione dell'utenza e sul personale dedicato a tale tipologia di controllo. Per gli indicatori utilizzati si è fatto riferimento ad una esemplificazione dei parametri ricorrentemente utilizzati.

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. 2, 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 2016 dovrà essere trasmessa alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle autonomie, entro il **30 giugno 2017**.

