

CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T75



DOC. INTERNO N. 55179535 del 21/03/2016



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 Adesso



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 Ruvo di Puglia (BA) ha trasmesso nei termini a questa Sezione la relazione-questionario per il referto annuale 2014 sul funzionamento dei controlli interni (prot. n. 1674 dell'11/05/2015) e la risposta (prot. n. 23 del 07/01/2016) 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. *lv*

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 Ruvo di Puglia (BA)**, relativamente all'esercizio 2014.



1. L'analisi del referto annuale del Sindaco del Comune di Ruvo di Puglia 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 05/01/2016 e acquisita al protocollo n. 23.

Il regolamento del Comune sui controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 4/2013, 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. 185 del 23/01/2013. 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. 10-15 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 circolare applicativa n.1/2014 redatta dal Segretario comunale, nella quale si danno indicazioni sulla attuazione dei controlli interni e del piano triennale di prevenzione della corruzione.

Rispetto a quanto previsto dall'art.9 comma 2 del regolamento del Comune sui controlli interni, nella circolare vengono individuate le tipologie di atti da sottoporre a controllo, la periodicità del controllo (definita trimestrale) e la percentuale di atti da controllare (definita nel 30%). Non viene, invece, esplicitato "il metodo di campionamento per la scelta casuale" dei provvedimenti.

Dalla risposta istruttoria è emerso che *"si è trattato di un sorteggio avvenuto alla presenza di una commissione composta dal Segretario comunale, dalla responsabile del servizio di segreteria generale e dalla dipendente del servizio stesso mediante predisposizione ed estrazione di bigliettini numerati"*.

Preliminarmente 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.



Nel merito, non si ritiene condivisibile la scelta di escludere a priori (senza alcuna motivazione) dal controllo successivo di regolarità le determinazioni che comportino impegno di spesa di importo inferiore a 10.000 euro, i contratti e le transazioni di importo inferiore a 10.000 euro e gli atti di accertamento delle entrate e liquidazione delle spese inferiori a 10.000 euro, in quanto ciò potrebbe portare nel tempo al consolidarsi di un sottoinsieme di atti di gestione privi di controllo successivo di regolarità nonostante essi siano per legge assoggettabili al controllo o, comunque, possano essere esclusi solo sulla base di *motivate* tecniche di campionamento (l'art. 147-bis del T.U.E.L. individua genericamente gli *"impegni di spesa"*, i *"contratti"* e gli *"altri atti amministrativi"* quali categorie di atti da assoggettare al controllo successivo di regolarità amministrativa).

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.

Al riguardo si prende positivamente atto di quanto riportato dall'Ente nella risposta istruttoria, in cui si afferma che l'attuale piano triennale di prevenzione della corruzione già prevede misure specifiche collegate al sistema dei controlli (con particolare riferimento alle procedure di reclutamento del personale e ai provvedimenti di tipo autorizzatorio come abilitazioni, approvazioni, nulla-osta, licenze, etc. per i quali il regolamento prevede un controllo successivo a campione) e che *"l'aggiornamento del prossimo piano triennale di prevenzione della corruzione costituirà l'occasione propizia per migliorare il collegamento tra il sistema dei controlli e il sistema della prevenzione della corruzione e per stabilire delle percentuali differenti in ordine agli atti più delicati sotto l'aspetto della prevenzione"*.

Per quanto riguarda la periodicità (prevista come trimestrale) per l'espletamento del controllo *de quo* , dalla risposta istruttoria è emerso che per l'anno 2014 *"la verifica è stata effettuata cumulativamente e, dunque, l'analisi relativa al primo trimestre è stata condotta insieme a quella relativa ai trimestri successivi. In seguito ai riscontri effettuati sono state inoltrate delle raccomandazioni poiché le irregolarità rilevate non inficiavano gli atti nella loro legittimità (...)* Gli esiti sono stati portati a conoscenza dei responsabili dei servizi interessati utilizzando il modello di report allegato alla circolare".

Nel merito, occorre evidenziare che il controllo in esame dovrebbe essere caratterizzato da *tempestività* , ovvero l'attività di controllo dovrebbe avvenire in un tempo ragionevolmente vicino all'adozione degli atti per assicurare, ove possibile, adeguate azioni correttive.

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 giustificazioni: *"Si conferma che nel 2014 non è stato possibile attivare il controllo di gestione. Si precisa che il grado di raggiungimento degli obiettivi è stato effettuato dal nucleo di valutazione, in sede di verifica delle performance conseguite, dal momento che queste voci sono collegate alla produzione di un risultato effettivo ed apprezzabile (...)"*.

Al riguardo occorre precisare 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.

In merito alla mancata attuazione del controllo di gestione nel 2014, si evidenzia 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 Ruvo di Puglia. Il controllo di gestione, come implementato dal citato D.L. n. 174/2012, avrebbe dovuto, pertanto, essere attivato tempestivamente.

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 Ruvo di Puglia 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 Ruvo di Puglia (BA)** nell'esercizio 2014, considerata la presenza delle criticità sopra individuate.

DELIBERA

di segnalare le suesposte osservazioni della Sezione sul funzionamento dei controlli interni del **Comune di Ruvo di Puglia (BA)**, 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 Ruvo di Puglia;
- 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
il1.7.MAR.2016....
Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Marialuca SCIANNAMEO)