



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

LINEE GUIDA PER LE RELAZIONI ANNUALI 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 2018

DELIBERAZIONE N. 22/SEZAUT/2019/INPR



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 22/SEZAUT/2019/INPR

Adunanza del 22 luglio 2019

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Maurizio GRAFFEO, Francesco PETRONIO, Donata CABRAS, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio Marco CANU, Marco PIERONI, Andrea ZACCHIA, Roberto BENEDETTI;

Consiglieri Carmela IAMELE, Alfredo GRASSELLI, Rinieri FERONE, Adriana LA PORTA, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Alessandro PALLAORO, Nicola BENEDEZIONE, Dario PROVVIDERA, Giuseppe IMPARATO, Mario GUARANY, Marcello DEGNI, Rossella BOCCI, Valeria FRANCHI, Amedeo BIANCHI;

Primi Referendari Giovanni GUIDA;

Referendari Stefania DORIGO, Giovanni NATALI

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 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;

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

Vista la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 3/SEZAUT/2019/INPR, depositata il 4 gennaio 2019, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2019;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 472 del 16 luglio 2019 di convocazione dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Uditi i relatori, Consiglieri Francesco Uccello e Dario Provvidera;

DELIBERA

di approvare gli uniti documenti, che costituiscono parte integrante della presente deliberazione, riguardanti le Linee guida e il relativo questionario per le relazioni annuali 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 2018.

La presente deliberazione sarà pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana. Così deliberato in Roma nell'adunanza del 22 luglio 2019.

I Relatori

F.to Francesco UCCELLO

Il Presidente

F.to Angelo BUSCEMA

F.to Dario PROVVIDERA

Depositata in segreteria il 29 luglio 2019

Il Dirigente

F.to Renato PROZZO



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

LINEE GUIDA PER LE RELAZIONI ANNUALI 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 2018

ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL)

1. Il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.

Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione), l'attendibilità del *reporting* finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità).

Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente

impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente.

2. Al fine di promuovere il più corretto esercizio di tale impianto, le presenti Linee guida e lo schema di relazione-questionario sul funzionamento del sistema dei controlli interni nell'esercizio 2018 - che i Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, i Sindaci delle Città metropolitane e i Presidenti delle Province devono trasmettere, ai sensi dell'art. 148 del Tuel, alle Sezioni regionali della Corte dei conti ed alla Sezione delle autonomie - intendono costituire uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente per la raccolta di dati omogenei e comparabili sul funzionamento dei controlli interni, in quanto basati su criteri univoci utili a fornire una visione d'insieme su cui fondare valutazioni di adeguatezza, affidabilità ed efficacia circa il sistema dei controlli realizzato nel corso del tempo dai singoli Enti.

La puntuale compilazione dello schema di relazione consente, inoltre, una conoscenza analitica degli eterogenei modelli attuativi espressi dalle realtà territoriali, non sempre funzionali al miglioramento del contesto organizzativo e gestionale del singolo Ente, ma, quantomeno, caratterizzati dalla presenza diffusa (anche se non priva di criticità) dei controlli di regolarità, di gestione e sugli equilibri finanziari.

La circolarità di queste informazioni, oltre ad assicurare il raccordo tra controlli interni e controlli esterni della Corte dei conti, risponde all'esigenza di promuovere negli Enti il confronto con l'esperienza di altre Amministrazioni attraverso il raffronto fra contesti operativi omogenei e fra modalità organizzative e di funzionamento differenti per tipologie di contabilità, strumenti informatici, natura degli indicatori, allocazione degli uffici, composizione del personale, servizi monitorati, *report* ed esiti conseguiti.

Il progressivo miglioramento dei processi di analisi interna ha implementato, altresì, una sinergica collaborazione fra le diverse metodologie di controllo che, in taluni contesti, è riuscita a tradursi in indicazioni di sistema, con relativo affinamento dei metodi e dei contenuti delle tipologie di controllo coinvolte nel processo integrativo.

Nell'intento di promuovere tale processo sinergico, l'ottica delle presenti Linee guida continua ad insistere su un'analisi più integrata, volta a mettere in relazione le funzionalità delle singole tipologie di controllo, ciò anche al fine di incoraggiare gli Enti ad individuare le criticità e le lacune del sistema, valutarne il complessivo rischio di controllo e proporre le soluzioni correttive più adeguate.

3. Lo schema di relazione per l'esercizio 2018 conserva, quindi, le principali caratteristiche di forma e contenuto delle Linee guida approvate lo scorso anno, le quali, privilegiando una logica di sistema, hanno inteso dare al questionario una impostazione nuova, più idonea a cogliere la forte integrazione esistente fra le varie tipologie dei controlli interni ed a far emergere, attraverso il raffronto tra i diversi ambiti operativi del controllo, il profilo caratteristico del sistema attuato dal singolo Ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere efficacemente sui processi in atto sviluppando nuove sinergie.

A differenza del passato, infatti, lo schema di relazione-questionario rivolge una maggiore attenzione ai momenti di integrazione e raccordo tra le diverse tipologie di controllo, così da offrire una prospettiva unitaria degli adempimenti di carattere organizzativo e funzionale. Al centro di questa impostazione vi è soprattutto l'esigenza di adeguare la base informativa alle realtà operative emergenti dal monitoraggio degli schemi di relazione, così da assicurare la giusta chiave interpretativa dei processi gestionali in atto e favorire l'acquisizione, l'elaborazione e l'analisi di dati più significativi e coerenti. In questa logica, si è proceduto alla rivisitazione dell'intero questionario, con conseguente introduzione di nuovi quesiti ed eliminazione/precisazione di quelli già formulati in precedenza.

Il nuovo schema di relazione è, dunque, strutturato in un questionario a risposta sintetica organizzato in 8 sezioni, dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuno dei profili di seguito indicati:

- la prima sezione (Sistema dei controlli interni) mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo; i quesiti attengono alla verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentari, statutarie o di programmazione, cui si aggiungono particolari riferimenti al numero dei *report* da produrre e ufficializzare, alle criticità emerse e alle azioni correttive avviate;
- la seconda sezione (Controllo di regolarità amministrativa e contabile) è volta ad intercettare le eventuali problematiche presenti nell'esercizio del controllo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, nel funzionamento dei processi a monte e a valle dei *report* adottati nell'esercizio e nell'adozione delle misure consequenziali facenti capo ai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata;
- la terza sezione (Controllo di gestione) contiene domande correlate a profili di carattere eminentemente organizzativo e di contesto, con approfondimenti sull'utilizzo dei *report* periodici, sulla natura degli indicatori adottati, sul tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale e sul grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa;
- la quarta sezione (Controllo strategico) è intesa, invece, a sondare il livello di attenzione delle verifiche in ordine all'attuazione dei programmi e delle tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici nella individuazione degli obiettivi delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione;
- la quinta sezione (Controllo sugli equilibri finanziari) mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte dei responsabili del servizio finanziario, ai quali compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli finanziari e per l'attuazione delle misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio;

- la sesta sezione (Controllo sugli organismi partecipati) contiene domande dirette a verificare il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, con specifici approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e finanziari, la valutazione del rischio aziendale e la tipologia degli indicatori applicati;

- la settima sezione (Controllo sulla qualità dei servizi) è diretta, infine, ad evidenziare se i controlli di qualità si spingono ad esaminare le dimensioni effettive delle prestazioni erogate, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività, con approfondimenti sull'appropriatezza degli indicatori adottati, il livello degli *standard* di qualità programmati, la misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, l'effettuazione di indagini di *benchmarking* ed il coinvolgimento attivo degli *stakeholders*;

- l'ottava sezione (Note) chiude il questionario con uno spazio dedicato ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni ovvero all'inserimento di informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari.

4. Resta ferma la facoltà per le Sezioni regionali di controllo di integrare le informazioni contenute nel presente schema di relazione con la richiesta di separati ed ulteriori elementi informativi, a maggiore illustrazione dei profili esaminati. Tali integrazioni istruttorie non dovranno, comunque, compromettere l'integrità del contenuto e del formato originale del documento scaricabile dall'applicativo "Con.Te." (Contabilità Territoriale), che garantisce il riversamento delle informazioni in uno specifico *database*.

Analogamente, presso le Sezioni giurisdizionali regionali, in forza del comma 4 dell'art. 148 del Tuel, potranno essere attivati giudizi per l'irrogazione di sanzioni agli amministratori nel caso le Sezioni di controllo dovessero rilevare l'assenza o l'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottati dagli Enti.

Appare utile chiarire, altresì, che, in ottemperanza a quanto previsto dal combinato disposto di cui agli artt. 148 e 156 TUEL, il presente referto sul sistema dei controlli interni relativi al 2018 si applica a tutti i Comuni che alla data del 31 dicembre 2017 hanno registrato, secondo le rilevazioni demografiche ISTAT, una popolazione superiore a 15.000 abitanti. Sono tenuti all'invio del questionario anche gli eventuali Comuni che, avendo superato il predetto limite di popolazione nel corso del 2017, non fossero tenuti ad applicare, nel 2018, le disposizioni di cui agli artt. 147, co. 2, lett. e), 147-ter e 147-quater, commi 1, 2 e 3, del TUEL, relativamente al controllo sulla qualità dei servizi erogati, al controllo strategico ed al controllo sulle società partecipate non quotate.

Ai sensi dell'art. 11-bis del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, l'obbligo di invio del questionario alla Corte dei conti deve intendersi riferito, altresì, 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.

Poiché dagli esiti del monitoraggio condotto dalla Sezione delle autonomie sulle risposte fornite dagli Enti al questionario allegato alle Linee guida per l'esercizio 2017 è emersa la diffusa esigenza di chiarimenti in ordine alla domanda 1.5 della prima sezione (Sistema dei controlli interni), si rappresenta che per il corretto calcolo delle unità di personale "anno equivalenti" (cd. "*Full Time Equivalent*" Giuridico) occorre ipotizzare che una unità di personale a tempo pieno lavori (secondo il numero di ore settimanali previste dal contratto tipico del pubblico impiego) 36 ore settimanali per 365 giorni l'anno (a prescindere dai giorni di ferie, di festa, di malattia, di permesso etc.). Pertanto, la formula del FTE giuridico va intesa come il prodotto delle ore di lavoro dedicate alle attività di controllo interno in una settimana, per il numero di addetti appartenenti ad una medesima tipologia contrattuale; tale prodotto andrà successivamente diviso per 36 e moltiplicato per il numero di giorni di lavoro previsti (da contratto) nell'anno, risultato, questo, che dovrà essere poi diviso per 365. Per più dettagliate esemplificazioni in merito alle unità FTE, si rinvia alle indicazioni contenute nel foglio "Istruzioni" posto in apertura al questionario.

Maggiore considerazione merita, inoltre, la risposta al quesito introduttivo (domanda 1.1) della sezione prima (Sistema dei controlli interni), poiché numerosi Enti hanno dichiarato di esercitare il proprio sistema di controlli interni in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'Ente con riferimento a tutte le tipologie di controllo previste come obbligatorie. Tale attestazione iniziale risulta poi smentita, in svariate ipotesi, da indicazioni successive inconciliabili con una corretta e adeguata tenuta dei controlli interni, con ciò dimostrando l'esistenza di gravi carenze operative evidentemente sottovalutate dagli stessi amministratori. Si sottolinea, pertanto, come le Sezioni regionali competenti, non potendo assegnare alcun grado di affidabilità al funzionamento del sistema di controlli interni così attestato, impegneranno le suddette Amministrazioni in controlli più serrati diretti a ridurre il rischio di possibili ricadute sugli equilibri di bilancio e sulla sana gestione finanziaria dell'Ente.

Quanto al controllo di regolarità amministrativa e contabile, si rappresenta, infine, l'esigenza che l'esame *ex post* degli atti, attuato mediante campionamento, sia esteso a campioni significativi, facendo ricorso a tecniche di campionamento assistite da attendibili metodologie statistiche. Al riguardo, si segnala che presso il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili opera un gruppo di studio per l'elaborazione di metodologie di campionamento destinato ai revisori contabili, che potrebbe risultare d'interesse anche a questi fini.

5. In ordine alle modalità di compilazione e di invio della relazione-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2018, come per l'anno passato, sarà necessario accedere al sistema "Con.Te.", dal quale scaricare e, successivamente, trasmettere compilato il documento contenente lo schema di relazione sempre mediante l'applicativo "Con.Te.".

A tal fine, occorre collegarsi al sito della Corte dei conti, area “Servizi”, selezionare l’area “Portale dei servizi *online*” per poi accedere, con le richieste credenziali, al sistema “Con.Te.”, da cui scaricare l’allegato questionario dal box “**Utilità - Schemi/Modelli**” presente nella *homepage*. Prima della compilazione, occorre procedere alla ridenominazione del *file*, in base alla tipologia di ente, utilizzando il seguente schema:

REGIONE_SIGLA PROVINCIA_ENTE_Controlli_Interni_2018

(Es. 1 Comune: EMILIA ROMAGNA_MO_MODENA_Controlli_Interni_2018;

Es. 2 Provincia: EMILIA ROMAGNA_MO_A.P. di MODENA_Controlli_Interni_2018;

Es. 3 Città Metropolitana: LAZIO_RM_C.M. di ROMA_Controlli_Interni_2018).

Per la restituzione della relazione, occorrerà invece selezionare, sempre attraverso il sistema “Con.Te”, la funzione “Invio da EETT” presente nel menù “Documenti”.

Per gli utenti sprovvisti di credenziali di accesso sarà necessario eseguire prima la registrazione sul Portale “SOLE”. Quindi, dopo avere effettuato la registrazione per il profilo di pertinenza (Responsabile Servizi Finanziari - RSF; Responsabile invio dati - RIDC) e ottenute, via *e-mail*, *user-id* e *password*, sarà possibile collegarsi a “Con.Te.”

In proposito, si richiama l’attenzione sulla necessità che la presente relazione-questionario riguardante i controlli svolti nell’anno 2018 sia trasmessa alla Corte dei conti, con le suindicate modalità, entro il **30 ottobre 2019**, salvo termine più breve eventualmente stabilito dalle Sezioni regionali per gli Enti territoriali di rispettiva competenza.

