



Corte dei Conti

Sezione delle autonomie

N. 14/SEZAUT/2018/INPR

Adunanza del 21 giugno 2018

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Angelo BUSCEMA

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione Adolfo Teobaldo DE GIROLAMO, Carlo CHIAPPINELLI,
Francesco PETRONIO, Cristina ZUCCHERETTI, Carlo
GRECO, Fulvio Maria LONGAVITA

Consiglieri Fabrizio PICOTTI, Lucilla VALENTE, Alfredo GRASSELLI, Francesco UCCELLO, Adelisa CORSETTI, Elena BRANDOLINI, Nicola BENEDIZIONE, Dario PROVVIDERA, Mario ALÌ, Marcello DEGNI

Primi Referendari Giovanni GUIDA

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 nota n. 1233 del 1° giugno 2018, con la quale il Presidente della Corte dei conti ha convocato la Sezione delle autonomie per l'adunanza odierna;

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 2017.

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

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 21 giugno 2018.

I Relatori

F.to Francesco UCCELLO

Il Presidente

F.to Angelo BUSCEMA

F.to Dario PROVVIDERA

Depositata in segreteria il 10 luglio 2018

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 2017 (AI SENSI DELL'ART. 148 DEL D.LGS. 18 AGOSTO 2000, N. 267 - TUEL)

1. Le Linee guida annuali volte a definire lo schema di relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni nell'esercizio 2017, che i Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, i Sindaci delle Città metropolitane e i Presidenti delle Province trasmettono, ai sensi dell'art. 148 del Tuel, alle Sezioni regionali della Corte dei conti ed alla Sezione delle autonomie, rappresentano il momento di raccordo delle verifiche sullo stato di attuazione e sulla funzionalità del sistema dei controlli interni.

La puntuale compilazione dello schema di relazione consente una conoscenza più approfondita degli eterogenei modelli attuativi e dei livelli di funzionamento dei sistemi di controllo inseriti nel contesto organizzativo e gestionale dei singoli enti. Costituisce, quindi, per gli stessi enti locali uno strumento ricognitivo su cui basare le proprie valutazioni circa l'adeguatezza, l'affidabilità e l'efficacia dei controlli realizzati, utile a promuoverne il più corretto funzionamento attraverso il confronto con l'esperienza di altre realtà locali.

Ulteriore obiettivo è quello di evitare il rischio che le diverse modalità organizzative del sistema dei controlli interni nelle singole realtà locali si risolvano in una varietà di modelli scarsamente funzionali al miglioramento dell'organizzazione e dell'attività degli enti, ovvero producano una serie di dati difficilmente raffrontabili e non sufficientemente significativi.

2. Lo scopo fondamentale delle presenti Linee guida è, dunque, quello di farsi interprete delle logiche di controllo concretamente perseguitate dai singoli enti in funzione della ottimizzazione delle proprie risorse e delle esigenze informative delle Sezioni regionali impegnate a completare i controlli di regolarità contabile, effettuati ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art.1 della legge n. 266/2005, nel quadro di un sistema ordinamentale finalizzato a garantire il rispetto delle regole contabili ed il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario da parte degli enti territoriali. A tal fine, è necessario ricostruire, in modo analitico, il carattere e la fisionomia delle diverse forme attuative di ciascuna tipologia di controllo interno, muovendo dal contesto operativo di riferimento (tipologie di contabilità, natura degli indicatori, strumenti informatici, etc.) e dall'organizzazione interna (collocazione, composizione, etc.), per giungere alle modalità ed ai livelli concreti di funzionamento (servizi monitorati, referti, esiti prodotti, etc.).

Nel tempo, tale disamina ricognitiva deve conformarsi alla realtà operativa rappresentata nelle risposte degli enti, procedendo ad un periodico adattamento delle richieste informative alle linee di tendenza emergenti dal monitoraggio degli schemi di relazione. Questo adeguamento delle Linee guida alle rilevazioni effettuate, oltre a favorire la circolarità delle informazioni, consente, da un lato, di trovare la giusta chiave interpretativa dei processi gestionali in atto, dall'altro, di acquisire, elaborare e analizzare dati più coerenti ed uniformi, riducendo altresì il rischio di possibili errori interpretativi.

3. La valutazione del funzionamento delle singole tipologie di controllo interno non può, comunque, andare disgiunta dalla specificità del loro inserimento in un sistema organico, nel quale ciascuna di esse è concepita anche in rapporto alle altre.

Da quando i controlli interni sono stati concretamente attivati dagli enti ed hanno iniziato ad inserirsi nei processi decisionali e gestionali delle strutture amministrative, si è prodotto un progressivo miglioramento dei processi di analisi interna che ha rapidamente implementato una più stretta collaborazione e proficua sinergia fra le diverse metodologie di controllo.

L'integrazione fra controllo di gestione, controllo di qualità e controllo strategico, che si accompagna alla frequente sovrapposizione e corrispondenza fra controlli di regolarità amministrativo-contabile, controlli sugli equilibri finanziari e controlli sugli organismi partecipati, offre agli enti l'opportunità di adeguare metodi e contenuti del controllo in un processo di progressivo affinamento che la Corte non può non incoraggiare.

Il diverso approccio alla valutazione del sistema integrato dei controlli interni intende scongiurare il rischio di una valutazione delle singole tipologie di controllo come funzioni a sé, avulse dal contesto di riferimento, per tradursi in indicazioni di sistema, che consentano una considerazione globale ed un rapporto sinergico tra i diversi tipi di controlli.

4. Il nuovo questionario, pur conservando le principali caratteristiche di forma e contenuto delineate dalle Linee Guida approvate negli anni precedenti, introduce innovazioni sostanziali che privilegiano una logica di sistema, con modifiche nella struttura e nel numero delle sezioni (che nelle Linee guida attuali passano da sei ad otto) in cui si articola lo schema di relazione, e la creazione di una sezione introduttiva (denominata “Sistema dei controlli interni”) che compendia le domande da cui è possibile evincere, attraverso il raffronto tra i diversi ambiti operativi del controllo, il profilo caratteristico del sistema attuato dall'ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere efficacemente sui processi in atto sviluppando nuove sinergie.

A differenza di quelli adottati in precedenza, infatti, lo schema attuale di relazione-questionario non presenta quesiti ripetuti in ogni sezione per ciascuna tipologia di controllo, ma li compendia secondo una prospettiva sinergica degli adempimenti di carattere organizzativo e funzionale. La maggiore attenzione rivolta ai momenti di integrazione e raccordo tra le diverse tipologie di controllo può cogliersi nella corrispondenza dello schema di relazione alle caratteristiche specifiche dei singoli enti, offrendosi ai compilatori la facoltà di formulare i chiarimenti necessari per la

miglior comprensione delle informazioni richieste e di fornire informazioni aggiuntive, di carattere generale o di dettaglio, in una sezione del questionario appositamente dedicata.

5. Al fine di ottenere un quadro informativo più puntuale e particolareggiato che consenta di far emergere le reali criticità delle gestioni, come evidenziate nel referto al Parlamento approvato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione SEZAUT/13/2018/FRG, è sembrato opportuno introdurre nuovi quesiti e precisare quelli già utilizzati nei questionari adottati in precedenza per assicurare una maggiore omogeneità e comparabilità dei dati raccolti.

Dagli esiti del monitoraggio condotto dalla Sezione delle autonomie nell'ambito del predetto referto, servendosi dell'esame comparato delle risposte fornite dagli enti al questionario allegato alle Linee guida per l'esercizio 2016 e del loro confronto con le corrispondenti risposte che gli stessi enti avevano potuto fornire nell'esercizio precedente, si è potuto infatti valutare l'evoluzione degli aspetti organizzativi e funzionali più caratteristici del nuovo sistema integrato dei controlli interni, ma anche rilevare le difficoltà operative e, talvolta, le resistenze “culturali” nell'attuarlo.

Ancorché sia innegabile un progressivo miglioramento nel funzionamento del sistema, la cultura dei controlli interni risulta ancora non recepita integralmente nelle sue piene potenzialità, poiché i controlli, il più delle volte, vengono percepiti quale mero adempimento formale, piuttosto che come un elemento di sinergia tra gli organi amministrativi e, più in generale, come strumento di miglioramento dell'agire amministrativo in senso sostanziale.

6. Il nuovo schema di relazione per l'esercizio 2017 è, dunque, strutturato in un questionario a risposta sintetica, da scaricare e trasmettere compilato mediante l'applicativo “Con.Te.” (Contabilità Territoriale), organizzato in 8 sezioni dedicate, per ciascuna tipologia di controllo, alla raccolta di informazioni uniformi per i profili di seguito indicati:

- la prima sezione (Sistema dei controlli interni) mira, come detto, a realizzare la cognizione dei principali adempimenti di carattere comune a tutte le tipologie di controllo; i nuovi quesiti attengono alla verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentarie, statutarie o di programmazione, con particolare riferimento al numero dei report da produrre e ufficializzare nonché all'adeguatezza e al funzionamento dei controlli con riguardo anche alle azioni correttive avviate;

- la seconda sezione (Controllo di regolarità amministrativa e contabile) è volta ad intercettare la presenza di eventuali problematiche nell'esercizio del controllo preventivo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale; per il controllo successivo sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere viene, inoltre, richiesta una serie di elementi informativi sul corretto funzionamento dei processi a monte e a valle dei report adottati nell'esercizio, con particolare riferimento alle misure consequenziali adottate dai 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, nonché specifici approfondimenti sull'utilizzo dei report periodici e sulla natura degli indicatori adottati, con particolare riferimento al tasso medio

di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali e al grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa;

- la quarta sezione (Controllo strategico) è intesa, invece, a verificare l'attuazione dei programmi e il conseguimento degli obiettivi preordinati all'adozione delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione; accanto alla individuazione dei parametri di controllo e delle deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi, vengono monitorati gli indicatori e le tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici e per segnalare al controllo di gestione le opportune analisi da effettuare in vista degli obiettivi da raggiungere;

- 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 sugli equilibri finanziari che devono coinvolgere attivamente i responsabili dei servizi, il segretario o il direttore generale e gli organi di governo dell'ente, secondo le rispettive responsabilità; in quest'ambito, sono richieste informazioni relative alle modalità di attuazione delle previste misure di salvaguardia degli equilibri finanziari e delle opportune verifiche in materia di esternalizzazione dei servizi in organismi e società partecipate;

- 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 gestionali, gli adempimenti normativi, la tipologia degli indicatori applicati e il grado di raggiungimento degli obiettivi loro assegnati;

- la settima sezione (Controllo sulla qualità dei servizi) è diretta, infine, ad evidenziare le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate anche dagli organismi gestionali esterni, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività; sono inoltre indagati i requisiti di 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) è dedicata ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni e/o 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.

7. In ordine alle modalità di compilazione e di invio della relazione-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2017, diversamente dal passato, sarà necessario accedere al sistema “Con.Te.”, dal quale scaricare e, successivamente, trasmettere compilato il documento contenente lo schema di relazione.

A tal fine, occorre entrare nel 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 “Documenti - Questionari” presente nella *homepage*. Prima della compilazione, occorre procedere alla nomina del file della relazione-questionario secondo i seguenti parametri:

REGIONE_SIGLA PROVINCIA_ENTE_Controlli_Interni_2017

(es. **LAZIO_RM_TIVOLI_Controlli_Interni_2017**).

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 entrare su “Con.Te.”

8. Appare utile ribadire che le presenti Linee guida, in ottemperanza a quanto disposto dall’art. 11-bis del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, si applicano anche 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.

Resta ferma, altresì, 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.”, che garantisce il riversamento delle informazioni in uno specifico *database*.

Nella stessa ottica, le Sezioni giurisdizionali regionali, in forza del comma 4 dell’art. 148 del Tuel, potranno irrogare sanzioni agli amministratori in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate.

In proposito, si richiama l’attenzione sulla necessità che la presente relazione-questionario riguardante i controlli svolti nell’anno 2017 sia trasmessa alla Corte dei conti, con le suindicate modalità, entro il **30 settembre 2018**, salvo termine più breve eventualmente stabilito dalle Sezioni regionali per gli enti territoriali di rispettiva competenza.