

Corte dei Conti

Sezione Regionale di Controllo per la Lombardia

PROT. N. 0008448-07/03/2016-SC_LOM-T87-P

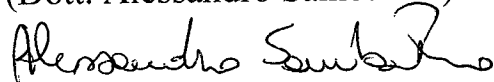
Al Signor Sindaco
del Comune di
Lissone (MB)

OGGETTO: Trasmissione deliberazione n. 68/2016/VSGC del 04 Marzo 2016.

Si trasmette la deliberazione in oggetto emessa da questa Sezione regionale di controllo.

Il Funzionario

(Dott. Alessandro Sambataro)





LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Simonetta Rosa	Presidente
dott. Giancarlo Astegiano	Consigliere
dott. Gianluca Braghò	Consigliere
dott.ssa Laura De Rentiis	Primo Referendario
dott. Donato Centrone	Primo Referendario
dott. Andrea Luberti	Primo Referendario
dott. Paolo Bertozzi	Primo Referendario
dott. Cristian Pettinari	Referendario
dott. Giovanni Guida	Referendario (relatore)
dott.ssa Sara Raffaella Molinaro	Referendario



nella camera di consiglio del 17 febbraio 2016 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

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;

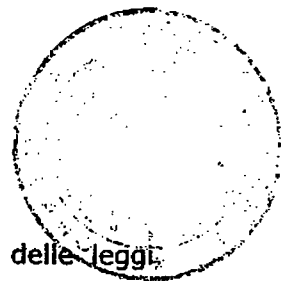
Vista la Deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR della Sezione delle Autonomie, depositata in data 11 dicembre 2014, che ha approvato le linee guida per il referto annuale del Sindaco per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e del Presidente della provincia sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile, nonché sull'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni;

Considerato che il Sindaco del Comune di Lissone (MB) ha trasmesso nei termini a questa Sezione la relazione-questionario per il referto annuale 2014 sul funzionamento dei controlli interni (prot. n. 4635 del 30/04/2015) e la risposta ai chiarimenti istruttori richiesti dal Magistrato (prot. CC n. 6238 del 09/02/2016);

Vista l'ordinanza con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'adunanza odierna;

Udito il Magistrato relatore, dott. Giovanni Guida;

FATTO E DIRITTO



1. Il quadro normativo di riferimento

1.1. 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."*

1.2. 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. Nella richiamata delibera si è, in particolare, osservato che *"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». ... 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*

64

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". Va, altresì, ricordato che, in un'ottica di semplificazione e di razionalizzazione, il Legislatore è nuovamente intervenuto in materia, prevedendo 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.

1.3. La Sezione delle Autonomie, in una precedente deliberazione (n. 4/SEZAUT/2013/INPR), ha avuto modo di chiarire come le finalità del controllo in esame siano così compendibili:

- *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".*

2. La relazione-questionario per il referto annuale 2014 sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Lissone

2.1. Come sopra ricordato, il Sindaco del Comune di Lissone ha trasmesso nei termini a questa Sezione il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2014. L'analisi della relazione-questionario del Sindaco ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria, sui seguenti aspetti:

- *verifica delle deliberazioni adottate senza il previsto visto attestante la copertura finanziaria e delle motivazioni che hanno determinato tale omissione;*
- *verifica delle modalità di effettuazione del controllo di regolarità amministrativa, in relazione alle principali irregolarità rilevate, con particolare riguardo a quelle non sanate, e alle direttive impartite per il loro superamento;*
- *mancata attivazione di verifiche ispettive;*
- *modalità di operatività del controllo di gestione.*

2.2. Dall'esame complessivo del referto annuale, della risposta ai chiarimenti istruttori e del regolamento del Comune sui controlli interni si è, preliminarmente, verificato che il Comune, ha svolto nell'esercizio in esame, il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il

controllo di gestione, il controllo sugli equilibri finanziari e il controllo sugli organismi partecipati secondo quanto disposto dalle norme del TUEL (rispettivamente artt. 147 bis, 147, 147-quater e 147-quinquies del d.lgs. 267/2000). A seguito, in particolare, degli accertamenti istruttori condotti sono, però, emerse talune criticità, che, pur non essendo tali da evidenziare una insufficienza del sistema dei controlli posti in essere dall'Ente, meritano, comunque, di essere evidenziate al Comune, rimanendo peraltro impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente Intestate a questa Sezione.

2.3. In primo luogo, a seguito delle risposte dal Comune nel questionario e nella risposta istruttoria, è emerso che nel 2014 sono state adottate 47 Deliberazioni di Giunta comunale, senza il parere di regolarità contabile. Considerato che nel 2014 risultano adottate n. 486 Deliberazioni di Giunta, il numero di quelle adottate senza il previsto parere di regolarità contabile, pari a circa il 9,7% del totale, appare - differentemente da quanto ritenuto dall'Ente nel questionario e nella propria risposta istruttoria - abbastanza significativo e non qualificabile come "casi limitati". E' pur vero che tali atti, acquisiti in istruttoria, appaiono non avere riflessi finanziari e patrimoniali diretti, ma molti di essi sono, senza dubbio, riconducibili nel seguente *genus* chiaramente indicato nel Regolamento sui controlli interni del Comune (art. 3, comma 2): "atti di competenza ... della Giunta ... che comportino riflessi ... indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, oppure che comportino costi indiretti e pluriennali incidenti sul patto di stabilità". Al riguardo appare, dunque, da rafforzare l'operatività del controllo successivo di regolarità amministrativa, al fine di fornire adeguate indicazioni e direttive ai diversi servizi, al fine di assicurare il pieno rispetto della disciplina in esame.

Tenuto conto delle criticità ora evidenziate l'Ente potrebbe rivalutare la formulazione dell'attuale art. 3, comma 2, del richiamato Regolamento, semplificandola e prevedendo come unica fattispecie esclusa dal controllo preventivo di regolarità contabile quella degli atti di mero indirizzo. Allo stesso modo, potrebbe valutare l'implementazione sugli atti in esame e, più in generale, sulle determinazioni dirigenziali, di un controllo preventivo di legittimità in capo al Segretario Generale, controllo non espressamente previsto dalla disciplina in esame, ma già applicato con positivi risultati da altri Enti.

2.4. In merito alle modalità di effettuazione del controllo successivo di regolarità, l'Ente ha rappresentato, nella propria risposta istruttoria, che "vengono sottoposti a sorteggio gli atti adottati da tutti i settori comunali. Per ogni settore vengono estratti il 5 per cento degli atti adottati con un minimo di due atti per settore. Tale metodo garantisce che vengano sottoposte al controllo tutte le strutture dell'Ente". Per quanto attiene alle modalità di comunicazione delle risultanze del controllo effettuato, l'Ente ha evidenziato che nel verbale della Commissione di Controllo di legittimità degli atti amministrativi del 10 dicembre 2014, trasmesso in fase istruttoria, "sono riportati suggerimenti per migliorare la qualità degli atti e standardizzare le procedure". Nel predetto verbale si legge: "le determinazioni sottoposte, nel rispetto dei rilievi effettuati, a controllo sono legittime, rispondenti agli interessi dell'amministrazione, conformi al

principio di buon andamento dell'amministrazione ed ampiamente e correttamente motivate. Si rileva in via generale come possano essere indicate linee di perfezionamento della tecnica di redazione delle determinazioni anche al fine di uniformare lo schema delle stesse tra i vari settori. A tale fine si identifica quale profilo di miglioramento l'adozione di un modello precostituito che contenga i riferimenti normativi base per la motivazione dell'atto così da costituire un adeguato facsimile di riferimento. Si riscontra infatti per le determinazioni relative a procedure in economia con affidamento diretto all'operatore economico come non sempre siano presenti un adeguato dettaglio nelle premesse in ordine ai riferimenti normativi il tutto probabilmente giustificato dal ridotto importo economico degli affidamenti. A tale fine si evidenzia la necessità di contemperare l'onere di motivazione con i principi di economicità dell'azione amministrativa riscontrandosi differenze tra determinazioni motivate non solo con riferimento ai singoli articoli di legge, ma con enunciazione degli stessi e determinazioni più stringate. Si rileva inoltre sotto il profilo generale la necessità di migliorare la fase di programmazione dell'attività al fine di limitare il ricorso a provvedimenti di proroghe di contratti in essere, sebbene le singole determinazioni di proroga contrattuale siano ben articolate e motivate. Si rileva inoltre come appaia opportuno approfondire la modalità di redazione del testo della determinazione di impegno di massima a favore di soggetti identificati mediante l'iscrizione ad appositi albi comunali per consentire il rispetto delle norme contabili in materia di identificazione del soggetto beneficiario dell'impegno economico".

Al riguardo la Sezione rileva che l'Ente dovrebbe valutare l'opportunità di adottare, in primo luogo, criteri di selezione del campione da sottoporre a controllo che ne garantiscano una piena rappresentatività. Quest'ultima, infatti, potrebbe essere minata da un criterio eccessivamente rigido come quello in uso del 5% degli atti, facendo diventare il campionamento scarsamente significativo nei confronti degli atti astrattamente connotati da maggiori criticità. Si potrebbe, dunque, ipotizzare l'implementazione di un campione in cui si considerino in misura maggiore tali atti, come i contratti o le procedure selettive, correggendo, dunque, con parametri qualitativi, il mero parametro quantitativo. Per quanto attiene all'attività di *report* sul controllo svolto, si richiama l'attenzione sulla necessità che vengano predisposte analitiche direttive di conformazione - sia generali, quando riguardano determinate categorie di atti sottoposti a controllo, che particolari, qualora riguardino specifiche irregolarità riscontrate negli atti adottati - dirette ai responsabili dei servizi e ai dirigenti i quali dispongono in questo modo di un *feedback* diretto sull'attività di controllo svolta. In riferimento a quest'ultimi soggetti appare opportuno che venga garantita una periodicità più frequente, in modo da poter correggere eventuali prassi amministrative o contabili non corrette, ovvero procedere, se del caso, anche all'adozione degli opportuni interventi in autotutela. Infine, potrebbe considerarsi l'implementazione di una procedura di *internal audit*, ovvero di verifiche ispettive interne, che mirano al controllo dei processi e ad individuare possibilità di miglioramento nell'erogazione dei servizi, indipendentemente, dunque, dall'avvenuta rilevazione di specifiche irregolarità in fase di controllo successivo.

2.5. In merito, infine, al controllo di gestione la Sezione prende atto degli interventi posti in essere ad inizio 2015 per superare le rilevate criticità e volti a rendere maggiormente efficace tale modalità di controllo.

E' opportuno, infatti, al fine di un miglioramento del sistema complessivo dei controlli interni, che il controllo di gestione, pur avviato, raggiunga una maggiore implementazione, in quanto tale controllo 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.

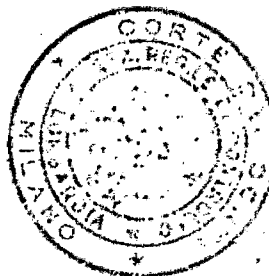
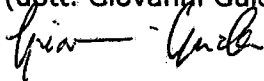
P.Q.M.

la Corte dei conti in Sezione regionale di controllo per la Lombardia:

- accerta, sulla base del referto annuale del Sindaco, la non completa adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Lissone (MB), per l'esercizio 2014;
- delibera di segnalare le suesposte osservazioni della Sezione sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Lissone (MB), 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 l'Ente dovrà comunicare a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate.

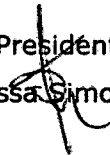
Si richiama l'obbligo di pubblicazione sul sito Internet dell'Amministrazione comunale ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

Il Magistrato relatore
(dott. Giovanni Guida)



Il Presidente

(dott.ssa Simonetta Rosa)



Depositato in segreteria
4 MAR 2015

Il Direttore della segreteria

(dott.ssa Daniela Parisini)

