

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

composta dai Magistrati

Presidente	Agostino Chiappiniello, relatore
Consigliere	Stefania Petrucci
Referendario	Rossana De Corato
Referendario	Cosmo Sciancalepore
Referendario	Carmelina Addresso

a seguito della Camera di consiglio del 24 settembre 2015 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 Lucera (FG) ha trasmesso nei termini a questa Sezione la relazione-questionario per il referto annuale 2014 sul funzionamento dei controlli interni (prot. n. 1600 del 05/05/2015) e la risposta (prot. n. 2580 del 28/07/2015) ai chiarimenti istruttori richiesti dal Magistrato;

VISTA l'ordinanza n. 66/2015 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, 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.

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 Lucera (FG)**, relativamente all'esercizio 2014.

1. L'analisi del referto annuale del Sindaco del Comune di Lucera ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria.

Il regolamento del Comune sui controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 4/2013, risulta pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente in ottemperanza delle 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. L'Ente, inoltre, ha adempiuto all'obbligo di invio del regolamento a questa Sezione come disposto dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012 convertito dalla l. n. 213/2012 (documento acquisito al prot. n. 650/2013).

Dall'esame complessivo del referto annuale del Sindaco, della risposta ai chiarimenti istruttori e del regolamento è emersa l'inadeguatezza del controllo sugli equilibri finanziari disposto dall'art. 147-quinquies del TUEL. Sono emerse, inoltre, criticità relative al controllo di gestione, in quanto non attuato nell'esercizio 2014: il Comune, pertanto, non ha ottemperato alle disposizioni di cui agli artt. 196, 197, 198 e 198 bis del TUEL.

Infine, sono state riscontrate in merito al controllo di regolarità amministrativo-contabile carenze metodologiche che la Sezione ritiene di dover segnalare all'amministrazione al fine di una implementazione del sistema dei controlli interni.

1.1. In primo luogo la Sezione rileva l'inadeguatezza del **controllo sugli equilibri finanziari** previsto dall'art. 147-quinquies del TUEL e disciplinato dal regolamento sui controlli interni dell'Ente (deliberazione di C.C. n. 4/2013) agli artt. 15-18. L'Ente ha, infatti, comunicato nel referto annuale sui controlli interni 2014: di non aver verificato in corso di esercizio se il programma dei pagamenti fosse compatibile con le disponibilità di cassa (punto 4.4 del questionario); di non aver effettuato verifiche sul fondo cassa rispetto alla distinzione tra fondi liberi e vincolati (punto 4.4.1 del questionario); di non aver controllato, ai fini di quanto disposto dall'art. 195 del TUEL, l'utilizzo per spese correnti dei fondi vincolati confluiti nella cassa (punto 4.2 del questionario); di non aver monitorato periodicamente l'andamento delle riscossioni con particolare riferimento alle entrate proprie (punto 4.5 questionario).

Nella risposta ai chiarimenti istruttori il Sindaco riferisce che l'Ente ha ritenuto di non procedere ai suddetti monitoraggi in quanto il bilancio di previsione è stato approvato con atto del Consiglio Comunale n. 75 del 27/10/2014 e nella medesima seduta, con provvedimento n. 76, il Consiglio Comunale ha deliberato di ricorrere alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale di cui all'art. 243 bis del TUEL.

Il bilancio di previsione 2014, infatti, è stato approvato dal Consiglio Comunale in data 27 ottobre 2014 in disequilibrio finanziario (pari a - € 4.357.525,02), in violazione di quanto disposto dall'art. 162 comma 6 del TUEL secondo cui *"il bilancio di previsione è deliberato in pareggio*

finanziario complessivo per la competenza, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione e garantendo un fondo di cassa finale non negativo". Il documento di bilancio è stato, peraltro, approvato dal Consiglio Comunale pur in presenza di parere sfavorevole dell'organo di revisione contabile e parere tecnico/contabile contrario del Dirigente del settore bilancio e programmazione.

La Sezione osserva che proprio l'assenza di adeguati e costanti controlli sugli equilibri finanziari durante la gestione dell'esercizio provvisorio (essendo avvenuta la approvazione del bilancio di previsione solo nel mese di ottobre) possa aver determinato la grave situazione di squilibrio strutturale in cui versa il Comune di Lucera.

Al riguardo si rinvia ai principi stigmatizzati dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 18/SEZAUT/2014/INPR avente ad oggetto "*indirizzi ex art. 1 co. 166 e ss. della legge 23 dicembre 2005, n. 266, relativi al bilancio di previsione 2014, per una prudente gestione dell'esercizio provvisorio*", nella quale si evidenzia che "*in tale contesto, è assolutamente necessario procedere alla sostanziale salvaguardia degli equilibri di bilancio in corso d'anno, in ossequio, come ricordato in premessa, all'imminente principio dell'equilibrio, che trova conferma nelle disposizioni introdotte dall'art. 3 del d.l. n. 174/2012, "Rafforzamento dei controlli in materia di Enti locali", con particolare riferimento al co. 2, lettera c), del novellato art. 147 e del nuovo art. 147-quinquies del TUEL.*

Una gestione protratta dell'esercizio provvisorio - se non accompagnata da comportamenti ispirati al principio di prudenza - può, nella descritta situazione, produrre disavanzi di gestione e impedire l'emersione dei debiti fuori bilancio."

1.2. In riferimento al **controllo di regolarità amministrativa e contabile** da assicurarsi nella fase successiva al completamento dell'atto, sotto la direzione del Segretario comunale, dall'istruttoria espletata è emerso che il Segretario Generale ha predisposto, nel mese di ottobre 2014, un piano annuale per il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile.

Tale piano elenca le categorie di atti da sottoporre al controllo, in conformità a quanto disposto dall'art. 147 bis del T.U.E.L. che individua, oltre agli impegni di spesa, anche i "contratti" e gli "altri atti amministrativi" quali provvedimenti da assoggettare al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile.

Tuttavia, a fronte di quanto disposto dall'art. 8 del Regolamento sui controlli interni del Comune di Lucera, il quale rimanda espressamente ad apposito provvedimento del Segretario Generale per la disciplina delle modalità di svolgimento del controllo di regolarità amministrativa e contabile, il sopra citato piano annuale del Segretario Generale non individua né la periodicità, né il metodo di campionamento per la scelta degli atti da controllare. Viene, infatti, indicata genericamente la percentuale del 5% di atti da esaminare per categoria.

In merito occorre osservare che, come da orientamento consolidato della giurisprudenza contabile e come disposto dal comma 2 dell'art.147 bis del TUEL, la tecnica del 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. 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. Sarebbe, pertanto, opportuno che alcuni atti, pur non rientrando nella selezione effettuata, venissero comunque sottoposti a controllo se di importo rilevante o se attinenti ad un'area particolarmente rischiosa di gestione.

1.3. Per quanto riguarda, infine, il **controllo di gestione**, si rileva la mancata attivazione di tale forma di controllo per l'anno 2014 (punto 2.1 del referto-questionario) e, conseguentemente, il mancato invio a questa Sezione del referto del controllo di gestione previsto dall'art. 198 bis del d.lgs. n. 267/2000 per l'esercizio in esame e anche per il precedente esercizio 2013.

Al riguardo 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 Lucera.

Il controllo di gestione, come implementato dal citato d.l. n. 174/2012 e come disciplinato, peraltro, dal regolamento interno del Comune, avrebbe dovuto essere, pertanto, attivato tempestivamente in conformità alle disposizioni di cui agli artt. 196, 197, 198 e 198 bis del TUEL. 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 dei regolamenti e del sistema dei controlli interni del Comune di Lucera alle norme di legge. 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 l'inadeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Lucera (FG)** nell'esercizio 2014, considerata la presenza delle gravi criticità sopra individuate soprattutto in riferimento al controllo sugli equilibri finanziari.

DELIBERA

di segnalare le suesposte osservazioni della Sezione sul funzionamento dei controlli interni del **Comune di Lucera (FG)**, per il periodo considerato dal referto annuale, al Sindaco, al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Direttore Generale (o, in assenza, al Segretario dell'Ente) e all'Organo di revisione dei conti per le iniziative di rispettiva competenza.

DISPONE

- che copia della presente deliberazione, da pubblicare 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 Lucera;
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale Regionale per la Puglia, ex art. 148, comma 4 del TUEL, nel testo introdotto dal D.L. n. 174/2012 e dalla relativa legge di conversione.

Così deciso in Bari, nella Camera di consiglio del 24 settembre 2015.

* * * * *

Il Magistrato relatore
Il Presidente
F.to *Dott. Agostino Chiappiniello*

Depositata in Segreteria il 24/09/2015
Il Direttore della Segreteria
F.to dott.ssa Marialuce SCIANNAMEO