



La Corte dei Conti e i controlli interni degli Enti Locali

Avv. Carlo Merani

i Webinar

by Directio

WEBINAR > IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

A cura dell'ODCEC di Torino

12 ottobre 2020

I CONTROLLI INTERNI

LA DISCIPLINA DEI CONTROLLI INTERNI

TITOLO IV – CAPO III DECRETO LEGISLATIVO N. 267/2000

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

Anche a seguito di detta legge costituzione con decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con legge 7 dicembre 2012, n. 213, sono state dettate nuove disposizioni in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, con modifica del sistema dei controlli e introduzione degli artt. 147 – 147 quinquies al decreto legislativo n. 267/2000.

I CONTROLLI INTERNI

TIPOLOGIE DEI CONTROLLI

Art. 147 Tipologia dei controlli

Art. 147, comma 2, lettera e), Controllo sulla qualità dei servizi

Art. 147-bis Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Art. 147-ter Controllo strategico

Art. 147-quater Controlli sulle società partecipate non quotate

Art. 147-quinquies Controllo sugli equilibri finanziari

+ Controllo di gestione

I CONTROLLI INTERNI

LA DISCIPLINA DEI CONTROLLI INTERNI

Art. 147 – Tipologia dei controlli

Norma di carattere generale su tipologia e finalità dei controlli (i controlli servono a verificare la regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa). Elenco dei controlli nei successivi articoli.

Principio importante al comma 3

- nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione
- Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite.

I CONTROLLI INTERNI

Art. 147-bis. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato nel corso dello svolgimento dell'attività amministrativa, da parte di ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica, attestante la regolarità e correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è, invece, esercitato dal responsabile del servizio finanziario, che rilascia il parere di regolarità contabile.

Nella fase successiva sono sottoposti al controllo di regolarità amministrativa le determinazioni degli impegni di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, sotto la direzione del segretario generale, alla stregua dei principi generali di revisione aziendale.

I CONTROLLI INTERNI

Art. 147-ter. Controllo strategico

Per enti locali > 15.000 abitanti

Finalizzato a verificare lo stato di attuazione dei programmi, assicurando lo stesso attraverso metodologie finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, agli aspetti economici-finanziari dei risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione

Il controllo strategico serve così a valutare criticamente i progetti alla luce dei risultati ottenuti, estendendone l'esame a vari settori. La rilevazione degli esiti ottenuti rispetto agli obiettivi predeterminati, si realizza attraverso la valutazione delle performances degli amministratori, delle risorse impiegate e a disposizione, dei tempi fissati e ottenuti di realizzazione, delle procedure operative attivate e le rilevazioni periodiche del grado di soddisfazione degli utenti.

I CONTROLLI INTERNI

Art. 147-quater. Controlli sulle società partecipate non quotate

Per enti locali > 15.000 abitanti

L'art. 147 quater attribuisce all'ente locale proprietario il compito di definire preventivamente sulla base di standard prefissati gli obiettivi gestionali, cui le proprie società partecipate non quotate devono tendere. Nella relazione previsionale e programmatica vanno definiti gli obiettivi gestionali della società, secondo standard quantitativi e qualitativi. Successivamente l'amministrazione monitora l'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre, nei casi di scostamento dagli obiettivi.

I CONTROLLI INTERNI

Art. 147-quinquies. Controllo sugli equilibri finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari è volto ad assicurare l'equilibrio di bilancio e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, con particolare riferimento al patto di stabilità, anche a fronte di nuove esigenze di intervento pubblico locale insorte in corso d'anno e non previste in sede di bilancio previsionale o a fattori di squilibrio in termini di potenziali maggiori oneri o minori entrate sopravvenute nel corso della gestione.

Il controllo sugli equilibri finanziari verifica il permanere degli stessi nelle gestioni di competenza, cassa e residui. L'art. 147 quinquies lo configura come un controllo di regolarità "interno al sistema", che rafforza quello tradizionale, che si svolge ai sensi dell'art.1, comma 166 e seguenti della legge n.266/2005, grazie anche al coinvolgimento dell'organo di revisione e dei responsabili dei servizi, coordinati dal responsabile dei servizi finanziari.

I CONTROLLI INTERNI

Art. 147 – comma 2, lettera e) – Controllo sulla qualità dei servizi

Controllo finalizzato a garantire la qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente

È tipologia di controllo che ha radici nella produzione normativa iniziata con la Direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri del gennaio 1994 contenente «*Principi sull'erogazione dei servizi pubblici*» e proseguita con riforme servizi pubblici e direttiva della Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dipartimento della Funzione pubblica, del 24 marzo 2004, sulla «*rilevazione della qualità percepita dai cittadini*».

I CONTROLLI INTERNI

Art. 196 e seguenti – Controllo di gestione

L'oggetto di tale del controllo è la verifica della relazione “tra obiettivi e azioni realizzate” e l'accertamento del rapporto “tra costi e risultati”. Attraverso la comparazione tra costi e servizi si pervengono a valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività intesa a realizzare gli obiettivi. Affinché il controllo di gestione possa realmente essere efficace, è indispensabile che venga supportato da un buon sistema informativo, da cui ricavare continuamente le informazioni e i dati necessari.

E' animato dalla cultura dei risultati che, oltre al raggiungimento delle finalità prefissate, procede ad una valutazione della coerenza del loro rapporto con le risorse disponibili.

I CONTROLLI INTERNI E CORTE DEI CONTI

Capo IV - Controlli esterni sulla gestione

Art. 148. Controlli esterni

1. **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.

I CONTROLLI INTERNI E CORTE DEI CONTI

Il legislatore attribuisce alla Corte dei conti la funzione di orientamento, anche al fine di assicurare la tutela dell'unità economica della Repubblica ed il coordinamento della finanza pubblica.

Ciò avviene anche con altre norme. Ad esempio art. 30 della legge 30 ottobre 2014 n. 161 (1. *Al fine di dare piena attuazione ... alla direttiva 2011/85/UE del Consiglio, dell'8 novembre 2011 [requisiti per i quadri di bilancio degli Stati membri] e al regolamento (UE) n. 473/2013 [disposizioni comuni per il monitoraggio e la valutazione dei documenti programmatici di bilancio e per la correzione dei disavanzi eccessivi negli Stati membri] con particolare riferimento all'attività di monitoraggio sull'osservanza delle regole di bilancio, la Corte dei conti, nell'ambito delle sue funzioni di controllo, verifica la rispondenza alla normativa contabile dei dati di bilancio delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni. 2. La Corte dei conti, per le verifiche di cui al comma 1, definisce le metodologie e **le linee guida** cui devono attenersi gli organismi di controllo interno e gli organi di revisione contabile delle pubbliche amministrazioni).*

I CONTROLLI INTERNI E CORTE DEI CONTI

Funzione ed esito delle Linee Guida ex art. 148

Linee guida e lo schema di relazione-questionario sul funzionamento del sistema dei controlli interni (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 alle Sezioni regionali della Corte dei conti ed alla Sezione delle autonomie) hanno lo scopo di essere 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.

Esame referto sezione regionale di controllo, deliberazione di verifica (omissioni, interventi e iniziative per sopperire a criticità rilevate, trasmissione della delibera a tutti gli organi)

Sanzioni e responsabilità amministrativo-contabile (comma 4)

I CONTROLLI INTERNI E CORTE DEI CONTI

Ulteriore esito – Referto annuale Parlamento

Referto con cui Sezione delle autonomie fa il punto sul percorso di attuazione del sistema dei controlli interni degli enti locali tenuti alla relazione annuale da adottare sulla base delle Linee guida previste dall'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267.

L'analisi, oltre ad aggiornare il quadro delle metodologie di applicazione delle sei diverse tipologie di controlli interni, mira a far luce sulle caratteristiche strutturali e funzionali del sistema nel suo complesso e ad evidenziare il grado di maturazione raggiunto da ogni singolo ente. Dato il carattere fortemente diversificato del sistema di controlli adottato dalle varie Amministrazioni, la Corte stima il "rischio di controllo" risultante dalla capacità di ciascuna di esse di prevenire, individuare e correggere le irregolarità gestionali e gli errori contabili più significativi

I CONTROLLI INTERNI E CORTE DEI CONTI

Le Linee Guida valgono per Province e Comuni con > 15.000 abitanti (art. 148, comma 1)

Controllo strategico e controllo sugli organismi partecipati > di 15.000 abitanti

Tali controlli valgono anche per Comuni numero di abitanti <15.000 abitanti?

*Non è superfluo ricordare che detta verifica rientra a pieno titolo nel novero di quelle che gli enti al di sopra dei 15.000 abitanti, devono obbligatoriamente effettuare al fine dell'esercizio del controllo previsto dal 147-quater del TUEL. **E seppur non obbligatoria, diviene invece opportuna per quelli minori.***

Sezione regionale di controllo Regione Veneto delibera 30 luglio 2019

I CONTROLLI INTERNI E CORTE DEI CONTI

Sull'obbligatorietà dei controlli interni

Lo sono perché previsti dalla legge, come confermato da Corte dei conti. Ad esempio (con specifico riguardo a controllo di gestione):

Il Comune non ha adottato i controlli interni di gestione e, perciò, non ha inviato alla Sezione il referto su tali controlli, come previsto obbligatoriamente dall'art. 198 – bis, del Tuel. L'Ente territoriale, nella risposta, afferma, a tal proposito, che “per quanto concerne il sistema interno di controllo di gestione, l'Ente non ha provveduto a dotarsi di tale strumento”. Si sottolinea come il sistema dei controlli interni di gestione non sia una facoltà per l'ente, ma un preciso obbligo normativo disatteso nel caso concreto, ai sensi della disposizione surriferita.

Delibera Sezione regionale di controllo Regione Veneto 9 aprile 2019 n. 80

I CONTROLLI INTERNI E CORTE DEI CONTI

Le sanzioni relative ai controlli interni

Art. 148 – comma 4

4. In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo [referto su linee guida], fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

= responsabilità amministrativo contabile per danno erariale + sanzione

I CONTROLLI INTERNI E CORTE DEI CONTI

La sanzione non può essere applicata in via analogica

*Ciò premesso, va rilevato che la responsabilità sanzionatoria prevista può essere contestata a carico degli amministratori solamente appurata l'assenza o l'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie e, cioè, per la mancata approvazione degli strumenti di controllo ovvero per la loro adeguatezza, secondo quanto previsto dalla vigente normativa. Ovviamente, trattandosi di disposizione di carattere sanzionatorio, la stessa deve essere considerata di stretta interpretazione e come tale soggetta al **principio di tassatività in ordine ai destinatari e in relazione alla condotta imputabile**, secondo le disposizioni che regolano le competenze degli organi locali, anche in adesione ai principi generali in materia di sanzioni amministrative, contenuti nei principali corpi normativi di riferimento di settore (legge 689/1981 e d.lgs. 472/1997). Conseguentemente, in base al principio di tassatività della norma, la sanzione non può applicarsi oltre i casi da essa considerati. Per delineare la portata e il significato art. 148 TUEL in ragione della sanzione in esso prevista occorre quindi tenere conto delle specifiche competenze funzionali. Nel caso concreto, alla luce del dettato normativo, potrebbero essere sanzionati i Consiglieri comunali, il Sindaco e la Giunta comunale esclusivamente in ragione, i primi, dell'assenza o inadeguatezza del regolamento sui controlli, i secondi per il mancato esercizio de regolamento sui controlli.*

Sezione giurisdizionale Regione Sicilia sentenza n. 438/2020

I CONTROLLI INTERNI E CORTE DEI CONTI

Altri strumenti verifica dei controlli interni

Art. 4 decreto legislativo 06/09/2011 n. 149

1. Al fine di garantire il coordinamento della finanza pubblica, il rispetto dell'unità economica e giuridica della Repubblica, il principio di trasparenza delle decisioni di entrata e di spesa, le province e i comuni sono tenuti a redigere una relazione di fine mandato.

La relazione è redatta dal responsabile del servizio finanziario o dal segretario generale, è sottoscritta dal presidente della provincia o dal sindaco, deve risultare certificata dall'organo di revisione e deve essere trasmessa alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti.

4. La relazione di fine mandato contiene la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte durante il mandato, con specifico riferimento a: a) sistema ed esiti dei controlli interni; b) eventuali rilievi della Corte dei conti; c)

I CONTROLLI INTERNI E CORTE DEI CONTI

Sulla **responsabilità amministrativo-contabile** in materia di controlli interni

Va valutata rapportando

- la misura della condotta, che deve essere diligente, perita e prudente), su cui il legislatore ha riposto l'affidamento per prevenire ed evitare il rischio di conseguenze patrimoniali negative per l'erario (parametro oggettivo di riferimento del titolo soggettivo della colpa grave), e
 - l'accertamento, in concreto, del grado di esigibilità della condotta normativamente prevista in ragione delle condizioni concrete della gestione
- v. Sezione giurisdizionale Regione Toscana sentenza n. 270/2017 (caso mancato rispetto normativa in materia di limiti di spesa)
- v. Sezione giurisdizionale Regione Campania sentenza n. 349/2019 (dissesto comune)

I CONTROLLI INTERNI E CORTE DEI CONTI

Interessante pronuncia Prima Sezione giurisdizionale di appello n. 252/2018 su rapporto organi indirizzo politico e organi gestionali

*Questo Collegio dubita fortemente della concretezza di un siffatto assioma, nella fattispecie, ritenendo piuttosto che **l'obbligo di protezione del Comune da conseguenze pregiudizievoli sulle casse pubbliche, gravante sugli organi politici**, debba essere riguardato piuttosto alla stregua di una vera e propria **'posizione di garanzia'** del bene pubblico, stante i fattori di rischio dipendenti dalle condotte scriteriate dei gestori. La distribuzione delle competenze comporta, infatti, che il vertice politico, una volta affidati ai funzionari i mezzi per portare a compimento il proprio mandato gestorio, non debba assolutamente restare estraneo ed inerte, rispetto **all'obbligazione di risultato**, pretesa nei confronti di questi; da ciò consegue che l'Assessore competente per materia abdica a detta posizione di garanzia nel caso in cui non provveda, come avvenuto nel caso di specie, a rimuovere per tempo una situazione di grave pericolo per l'erario comunale, di cui egli era perfettamente consapevole; si aggiunga inoltre il fatto che la riforma del TUEL ha individuato negli Organi di governo locali alcune posizioni di controllo, specie in materia di finanza pubblica che, se prese attentamente in considerazione, concretizzano vere e proprie posizioni garanzia per gli Enti di maggiori dimensioni: infatti, l'articolo 147 ter del TUEL ha assegnato un ruolo significativo al controllo strategico, teso a verificare la conformità tra gli obiettivi dell'amministrazione e le scelte operate dai dirigenti nonché tra gestione e allocazione delle risorse umane, materiali e finanziarie (art. 147 bis).*



La Corte dei Conti e i controlli interni degli Enti Locali

Avv. Carlo Merani

i Webinar

by Directio

WEBINAR > IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

A cura dell'ODCEC di Torino

12 ottobre 2020