



DOC. INTERNO N. 59627692 del 28/10/2016



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

composta dai Magistrati

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

a seguito della Camera di consiglio del 27 ottobre 2016 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 2016 (deliberazione n.18/2016/INPR);

VISTA la Deliberazione SEZAUT/06/2016/INPR della Sezione delle Autonomie, depositata in data 18 febbraio 2016, 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 Castellaneta (TA) ha trasmesso nei termini a questa Sezione la relazione-questionario per il referto annuale 2015 sul funzionamento dei controlli



interni (prot. n. 2266 del 30/06/2016) e la risposta (prot.n. 3632 del 21/10/2016) ai chiarimenti istruttori richiesti dal Magistrato;

VISTA l'ordinanza n.106/2016 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, il 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. 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 intervenuta 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. Con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 6/2016/SEZAUT/INPR, adottata nell'adunanza del 4 febbraio 2016 e depositata in data 18 febbraio, 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 relativamente all'esercizio 2015.

3.1 Come osservato dalla Sezione delle Autonomie nella succitata delibera n.6, l'ampia riforma di cui all'art. 3, co. 1 sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel 2015 è entrata a regime, coinvolgendo nei controlli strategico, di qualità e sulle società partecipate tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, compresi quelli esclusi nella fase di prima applicazione.

3.2 Nelle precedenti linee guida, la Sezione delle Autonomie aveva già evidenziato 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. (...) 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."*

3.3. Le finalità di fondo del controllo introdotto dal modificato art. 148 del TUEL, riassumibili nei seguenti punti, sono già state declinate, inoltre, dalla Sezione delle autonomie nelle linee guida approvate nel 2013 con delibera n. 4/SEZAUT/2013/INPR:

- *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".*

4. Deve, infine, rammentarsi che le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi del citato art. 148, ed in particolare del comma 4, nel caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare a carico degli amministratori responsabili apposita sanzione pecuniaria.

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 Castellaneta (TA)**, relativamente all'esercizio 2015.

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

La risposta ai chiarimenti richiesti dal Magistrato è pervenuta in data 21/10/2016 e acquisita al protocollo n. 3632.

Il regolamento del Comune sui controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 4/2013, è stato trasmesso a questa Sezione ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 174/2012 convertito dalla L. n. 213/2012 ed è stato acquisito al protocollo n. 279 dell'01/02/2013. Inoltre, il medesimo regolamento risulta pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente, in ottemperanza alle 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.

Dall'esame complessivo del referto, della risposta ai chiarimenti istruttori e del regolamento del Comune sui controlli interni sono emerse, in merito al controllo di regolarità amministrativo-contabile da assicurarsi nella fase successiva dell'atto, carenze metodologiche che la Sezione ritiene di dover segnalare all'amministrazione al fine di una implementazione del sistema dei controlli interni. Inoltre, il controllo *de quo* è stato svolto parzialmente, ovvero solo sugli atti relativi al terzo trimestre dell'esercizio in esame, come si specificherà di seguito.

Il controllo di gestione risulta non adeguato rispetto a quanto previsto dagli artt. 196 - 198 bis del TUEL. Inoltre, l'Ente, con popolazione pari a 17.216 abitanti, non ha attivato per il 2015 il controllo strategico e il controllo sulla qualità dei servizi erogati, previsti rispettivamente dagli artt. 147 e 147 ter del d.lgs. n. 267/2000.

Sono emerse, altresì, criticità relativamente al controllo sugli equilibri finanziari, di seguito illustrate.

Per quanto riguarda il controllo sugli organismi partecipati, infine, l'Ente dichiara di non detenere quote in società.

1.1. In merito al **controllo di regolarità amministrativa e contabile** da assicurarsi nella fase successiva al completamento dell'atto, sotto la direzione del Segretario generale, con nota istruttoria è stata richiesta copia del documento in cui sono formalizzate le tecniche di campionamento utilizzate per la selezione degli atti/provvedimenti da sottoporre a controllo di regolarità amministrativo-contabile. L'art. 42 del "regolamento di contabilità e sui controlli interni" del Comune, infatti, demanda al Segretario il compito di dirigere il controllo successivo di regolarità amministrativa da svolgersi quadrimestralmente, mediante l'esame di un numero di atti, per ciascun responsabile di servizio, pari al 10% degli atti adottati nel quadrimestre precedente, mediante estrazione a sorte. Il medesimo regolamento prevede, inoltre, che delle operazioni suddette sia redatto verbale da conservare presso la segreteria comunale e da trasmettere al Sindaco ed al Presidente del consiglio comunale.

Non risulta che il Segretario comunale abbia redatto un atto organizzativo per lo svolgimento di tale forma di controllo, né l'Ente ha inviato in sede istruttoria copia dei verbali previsti dal citato



art. 42 del regolamento o dei *report* finali contenenti le risultanze del controllo, come disciplinato dal medesimo regolamento.

L'Ente, infatti, nella risposta istruttoria ha precisato di non aver redatto *report* finali non essendo state rilevate irregolarità, in difformità da quanto in precedenza riportato nel questionario, al punto 1.4.g, in cui dichiarava di averne redatto almeno uno nel corso dell'anno.

In proposito la Sezione precisa che, al fine di rendere utili le rilevazioni effettuate in sede di controllo di regolarità amministrativa e contabile, sarebbe opportuno che le stesse venissero sempre formalizzate in appositi documenti, anche sintetici, diretti ad evidenziare le verifiche effettuate e le criticità eventualmente riscontrate, per appurare altresì se siano stati successivamente attuati eventuali interventi correttivi.

Dalla risposta istruttoria è emerso, inoltre, che il controllo in esame è stato svolto nel 2015 solo per il terzo quadrimestre con l'esame di complessivi 116 atti (impegni di spesa, liquidazioni, contratti, certificati di agibilità, permessi di costruire, accertamenti in entrata, etc), pari al 10% delle determinazioni dirigenziali assunte dalle 8 aree funzionali presenti nell'Ente.

In merito alla mancata formalizzazione delle tecniche di campionamento utilizzate, essendo assente un atto organizzativo, occorre osservare che, come da orientamento consolidato della giurisprudenza contabile e come disposto dal comma 2 dell'art.147 bis del TUEL, la tecnica di 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). Al riguardo si prende atto di quanto dichiarato dall'Ente in merito alla individuazione, nel piano triennale di prevenzione, delle aree e dei procedimenti a maggiore rischio corruzione, da sottoporre al controllo del Segretario Generale.

Con riferimento, invece, alla periodicità del controllo occorre evidenziare che nel corso del 2015 non è stata rispettata la periodicità quadrimestrale prevista nell'atto organizzativo, ma il controllo è stato svolto solo per il terzo quadrimestre. Probabilmente la mancata effettuazione del controllo per ciascun quadrimestre dell'anno 2015, come previsto dal regolamento dell'Ente, è da imputarsi alla ripetuta "sostituzione di Segretari Generali nel corso dell'esercizio che ha prodotto significativi periodi di vacanza della funzione", come evidenziato nel questionario al punto 1.9.

Al riguardo occorre evidenziare che il controllo in esame dovrebbe essere caratterizzato da tempestività, ovvero l'attività di controllo dovrebbe avvenire in un tempo ragionevolmente vicino all'adozione degli atti per assicurare, ove possibile, adeguate azioni correttive.

1.2. L'ente ha dichiarato, già nel precedente referto 2014 (punto 2.1 del referto-questionario), di aver attivato il **controllo di gestione**. Si rileva, tuttavia, il mancato invio a questa Sezione del referto del controllo di gestione prescritto dall'art. 198 bis del d.lgs. n. 267/2000, sia per



l'esercizio in esame, sia per il precedente anno. Al riguardo, in sede istruttoria, l'Ente ha dichiarato che *"non risultano essere stati elaborati referti annuali del controllo di gestione, anche a causa delle dimissioni del componente esterno"*.

Preliminarmente si rileva l'insufficienza del regolamento interno (deliberazione di C.C. n.4/2013) nella parte in cui disciplina il controllo di gestione. Infatti, il citato regolamento non individua l'organo preposto allo svolgimento del controllo, né disciplina le fasi, le modalità operative del controllo di gestione o il sistema di reportistica.

Dalla risposta fornita dall'Ente sembrerebbe che allo svolgimento di tale forma di controllo sia preposto un soggetto esterno. Nell'osservare che l'art. 198 del TUEL fa riferimento ad una "struttura operativa" alla quale deve essere assegnata la funzione del controllo di gestione, sarebbe opportuno che il regolamento interno identificasse con chiarezza l'organismo preposto a tale funzione. Tramite i regolamenti gli enti locali applicano, infatti, i principi stabiliti dalla legge, nelle modalità corrispondenti alle caratteristiche delle comunità che rappresentano, alle dimensioni e alle peculiarità della struttura e del sistema organizzativo.

Con riferimento alle fasi operative con cui viene svolto il controllo in esame è stata chiesta, in sede istruttoria, una breve descrizione delle stesse. Il Comune ha risposto che le fasi operative non sono state ancora stabilite, manifestando la volontà di assicurarne la definizione entro il corrente anno. Quanto riportato dall'Ente sembrerebbe rappresentare una totale assenza del controllo di gestione, nonostante il Comune abbia dichiarato, nel precedente referto, di averlo attivato già nel 2014.

Anche gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità non sono stati definiti, come confermato dal Comune nella risposta istruttoria, neppure con riguardo ai servizi più significativi. Con riferimento, invece, al PEG l'Ente riferisce di averlo approvato con deliberazione di Giunta n. 144/2015, unificato organicamente con il piano degli obiettivi, come previsto dal comma 3-bis dell'art. 169 T.U.E.L. Tuttavia, non risulta approvato il piano della performance.

1.3. In relazione al **controllo strategico** previsto dall'art. 147-ter del TUEL si rileva che, nell'esercizio in esame, esso non è stato attivato.

Tale forma di controllo è strettamente legata all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, di cui costituisce il presupposto fondamentale. L'attività di controllo strategico è finalizzata, infatti, a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo.

In merito alla mancata attuazione del controllo in esame si evidenzia che, per espressa previsione normativa, il controllo strategico, il controllo sulla qualità dei servizi ed il controllo sulle società partecipate erano stati 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 Castellaneta. Pertanto, il controllo strategico, come implementato dal citato D.L. n. 174/2012, avrebbe dovuto essere attivato nel corso dell'esercizio in esame.



Nella risposta istruttoria l'Ente ha precisato che il controllo in esame *"non è stato svolto per la mancata costituzione dell'organo previsto dall'art.43 del regolamento di contabilità e sui controlli interni, fatto determinato dalla mancanza di risorse finanziarie che hanno portato l'Ente alla dichiarazione di cui all'art.243 bis del TUEL."* L'Ente ha, comunque, assicurato che provvederà nel breve termine alla definizione di una struttura operativa deputata allo svolgimento del controllo.

L'Ente non ha, invece, fornito risposta circa gli strumenti di programmazione adottati nel corso del 2015.

Si evidenzia, infine, che l'art.43 del regolamento, denominato "controllo strategico", disciplina in maniera confusa e incompleta sia il controllo strategico che il controllo di gestione, senza una chiara suddivisione delle funzioni e delle fasi operative degli stessi.

1.4 Con riguardo al **controllo sugli equilibri finanziari**, il regolamento interno di contabilità disciplina, secondo quanto disposto dall'art. 193 del d.lgs. n. 267/2000, il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-quinquies del TUEL. Si rileva che l'Ente dispone di un regolamento di contabilità risalente al 2013 (deliberazione di C.C. n.4/2013), non adeguato alle norme sull'armonizzazione ed ai nuovi schemi di bilancio, come precisato nello stesso regolamento all'art.88. (*"le disposizioni regolamentari saranno adeguate al D. lgs. n. 118 del 23 giugno 2011, in materia di armonizzazione dei sistemi contabili"*).

E' necessario, pertanto, che il Comune provveda alla predisposizione ed approvazione di un nuovo regolamento di contabilità.

Inoltre, dal questionario si evince che il controllo sugli equilibri finanziari non ha coinvolto attivamente gli organi di governo, il Segretario Generale ed i responsabili dei servizi (punto 4.2), e il Consiglio Comunale si è riunito una sola volta nell'anno per il controllo della salvaguardia degli equilibri finanziari di bilancio. L'Ente ha, inoltre, dichiarato al punto 4.7 che, nel corso dell'esercizio, non è stata verificata la compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa. Ha evidenziato, inoltre, che *"nel corso dell'anno è stata notificata sentenza esecutiva per il risarcimento danni per circa 20 milioni di Euro (condanna in solido) che ha determinato procedure esecutive di pignoramento presso terzi (tesoriere) con la conseguenza del blocco totale delle attività dell'Ente (compreso pagamento degli stipendi) per i mesi di settembre, ottobre e novembre 2015."*

La Sezione osserva che l'assenza di adeguati e costanti controlli sugli equilibri finanziari nel corso dell'esercizio in esame e dei precedenti anni possa aver determinato la situazione di squilibrio in cui versa il Comune di Castellaneta, evidenziata anche nella deliberazione di questa Sezione n. 162/PRSP/2016, in cui si rileva la presenza di una grave crisi di liquidità dell'Ente a fronte di una notevole massa debitoria e di numerosi debiti fuori bilancio di rilevante importo ancora da riconoscere. Al riguardo occorre evidenziare che l'assenza di un'adeguata attività di monitoraggio periodico sull'andamento delle riscossioni delle entrate proprie, l'assenza di controlli volti ad adeguare il programma dei pagamenti alle disponibilità di cassa, ovvero, in generale, l'incapacità



di porre in essere una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, può generare la produzione di disavanzi di gestione e impedire l'emersione dei debiti fuori bilancio.

La Sezione, pertanto, 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 il completo adeguamento del regolamento e del sistema dei controlli interni del Comune di Castellaneta alle norme di legge. Tale adempimento, infatti, appare ancor più necessario considerata l'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 e considerata, altresì, l'entrata a pieno regime, a partire dal 2015 per tutti i comuni superiori a 15.000 abitanti, della riforma sui controlli di cui all'art. 3, co. 1 sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

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 Castellaneta (TA)** nell'esercizio 2015, considerata la presenza delle criticità sopra individuate.

DELIBERA

di segnalare le suesposte osservazioni della Sezione sul funzionamento dei controlli interni del **Comune di Castellaneta (TA)**, 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

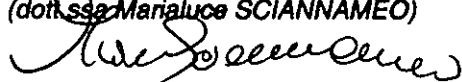
- che copia della presente deliberazione, da pubblicarsi sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, sia trasmessa, a cura della Segreteria, ai predetti Organi del Comune di Castellaneta;
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Procura presso la Sezione 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 27 ottobre 2016.

depositata in Segreteria

il 27.10.2016

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Marialuca SCIANNAMEO)



Il Magistrato relatore
Il Presidente
(Dott. Agostino Chiappinello)

