

CITTÀ DI TORINO

DELIBERAZIONE DEL CONSIGLIO COMUNALE

(proposta dalla G.C. 17 marzo 2020)

OGGETTO: REGOLAMENTO N. 361 PER LA DISCIPLINA DEI CONTROLLI INTERNI. MODIFICAZIONI DEL CAPO III "CONTROLLO SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE NON QUOTATE": APPROVAZIONE.

Proposta della Sindaca Appendino e dell'Assessore Rolando.

Con la deliberazione n. 11 dell'11 febbraio 2013 (mecc. 2013 00286/049), esecutiva dal 25 febbraio 2013, il Consiglio Comunale approvava il "Regolamento dei sistemi dei controlli interni" (n. 361) in attuazione del Decreto Legge 10 ottobre 2012 n. 174, "Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012", poi convertito nella Legge n. 213 del 7 dicembre 2012, portante il nuovo sistema dei controlli interni.

Il citato Decreto Legge 174/2012 segna un punto di svolta nell'ambito della materia dei controlli e ridisegna l'assetto del Decreto Legislativo 267/2000 (T.U.E.L.) affidando alla Corte dei Conti nuove funzioni più in linea con i principi dell'armonizzazione contabile introdotti dal Decreto Legislativo 23 giugno 2011 n. 118 e con i principi del pareggio di bilancio.

Fino all'entrata in vigore del Decreto Legge 174/2012, il sistema dei controlli interni risultava infatti caratterizzato da un controllo di regolarità amministrativa e contabile condotto sul singolo atto (cui, peraltro, era precluso qualunque intervento in ordine alla sua efficacia), da un controllo di gestione che non prendeva in alcuna considerazione il grado di soddisfazione dei bisogni dell'utenza, da un controllo strategico che supportava le scelte di indirizzo politico senza predefinire le metodologie di monitoraggio cui attenersi, e da una valutazione del personale con incarico dirigenziale enfatizzata dal Decreto Legislativo 150/2009 (cosiddetto "Decreto Brunetta") ma tutta incentrata sulle performance individuali dei responsabili dei servizi piuttosto che sul miglioramento della efficacia ed efficienza della gestione.

La riforma del Decreto Legge 174/2012 mira, invece, ad operare un deciso rafforzamento del sistema dei controlli, estendendo quelli previsti dal Decreto Legislativo 286/1999 e introducendo tre nuovi controlli: sugli equilibri finanziari, sugli organismi partecipati e sulla qualità delle prestazioni offerte.

Come le nuove metodologie di controllo strategico introdotte dal Decreto Legge 174/2012 consentono di monitorare sistematicamente lo stato di attuazione delle azioni programmate e di

refluire i propri effetti sulla valutazione dei dirigenti attraverso la rimodulazione dei programmi adottati, così l'ambito oggettivo del controllo di regolarità amministrativa e contabile si può estendere al monitoraggio della fase successiva all'adozione degli atti, consentendo di condurre verifiche oggettive e non discriminatorie, non solo sul singolo atto, ma anche sull'azione dei dirigenti, secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

Lo stesso è a dirsi per le nuove tipologie di controllo introdotte dalla riforma, che ampliano ulteriormente l'ambito oggettivo dei controlli già noti: il controllo sugli equilibri finanziari, ad esempio, mira a responsabilizzare gli organi tecnici e politici dai quali dipende l'adozione delle misure correttive necessarie a ripristinare il corretto equilibrio di bilancio; quello sugli organismi esterni, invece, mira a definire, preventivamente, gli obiettivi gestionali cui le società partecipate dovranno tendere sulla base di standard prefissati; e infine, quello sulla qualità dei servizi erogati, inserito all'interno di un sistema organico di verifiche metodiche e cadenzate che, al pari del controllo strategico e di gestione, refluiscono sul processo programmatico dell'Ente per assicurare prestazioni con standard uniformi capaci di offrire funzioni e servizi qualitativamente sempre più adeguati ai bisogni degli utenti.

Nel quadro testé indicato, la Corte dei Conti è chiamata a verificare, ai sensi dell'articolo 148 del T.U.E.L., la funzionalità dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun Ente locale. Attraverso l'elaborazione di apposite Linee guida, di indirizzo per le relazioni sul sistema dei controlli interni che il Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, il Sindaco delle Città Metropolitane e il Presidente delle Province devono trasmettere annualmente alle locali Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti, sono state rese possibili, in modo più strutturato, le verifiche delle modalità e del grado di applicazione della richiamata normativa relativa ai controlli interni.

Dunque, la riforma operata dal Decreto Legge 174/2012 modifica e integra importanti interventi legislativi in materia di controlli precedentemente adottati dal:

- Decreto Legislativo 23 giugno 2011 n. 118 (successivamente modificato e integrato dal Decreto Legislativo 126/2014), in tema di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli Enti Locali e dei loro organismi;
- Decreto Legislativo 30 giugno 2011 n. 123, concernente il rafforzamento dei controlli di regolarità amministrativa e contabile e delle attività di analisi e valutazione della spesa;
- Decreto Legislativo 6 settembre 2011 n. 149, di attuazione della Legge delega sul federalismo fiscale, con cui sono stati introdotti sia strumenti conoscitivi nuovi (quali "la relazione di fine legislatura" e "la relazione di inizio e fine mandato provinciale e comunale" ex articoli 1, 4 e 4 bis) che riconoscimenti premiali e sanzioni per Regioni, Province e Comuni strettamente connessi al conseguimento o meno degli obiettivi fissati nel patto di stabilità.

Dal Decreto Legislativo 149/2011 emerge, ancora una volta, non solo la stretta relazione tra controllo interno ed esterno, ma anche il peculiare ruolo attribuito alla Corte dei Conti, chiamata sia a valutare l'efficacia e l'adeguatezza del sistema dei controlli interni. Per la Corte dei Conti

l'indagine sulla gestione degli organismi partecipati rappresenta un presidio essenziale per il crescente impatto che le partecipazioni pubbliche, a livello centrale e territoriale, hanno sugli equilibri generali la cui incidenza è conseguente al progressivo utilizzo dello strumento societario come modalità di elusione dei vincoli di finanza pubblica.

Lo stesso Decreto Legge 174/2012 si inserisce in un contesto dinamico ed evolutivo che ha imposto "al legislatore riflessioni sull'adeguatezza dei controlli in essere e sulla necessità di migliorarli o integrarli anche in ragione del principio del coordinamento della finanza pubblica - ai fini del raggiungimento degli obiettivi nazionali sulla base degli impegni comunitari - che hanno determinato, da un lato, la previsione di vincoli sempre più stringenti alle politiche di bilancio degli enti territoriali e, dall'altro, l'intensificazione, in controtendenza rispetto al passato, del sistema dei controlli esterni sulla gestione finanziaria degli enti, affidato alla Corte dei Conti".

Nello specifico, l'articolo 147-quater, Decreto Legislativo 267/2000, obbliga gli Enti locali con popolazione fino a 15.000 abitanti, a definire, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente Locale.

Tali controlli, dispone la norma, non possono essere delegati ad organismi terzi, ma devono essere esercitati dalle strutture proprie dell'Ente Locale sulla base di una preventiva definizione, secondo parametri qualitativi e quantitativi, degli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata. Gli stessi devono essere, altresì, organizzati attraverso un idoneo sistema informativo prodromico alla rilevazione dei rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, della situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, nonché alla verifica dell'attuazione dei contratti di servizio e della qualità dei servizi erogati, nel rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Inoltre, per i particolari riflessi finanziari che l'andamento della società può riverberare nei confronti delle Amministrazioni locali partecipanti all'assetto societario, tale tipologia di controllo non può limitarsi a fasi temporali circoscritte cronologicamente, ma - nella logica di un controllo di tipo preventivo, concomitante e successivo - deve essere costantemente funzionale al monitoraggio periodico degli andamenti societari. A tal fine, il legislatore impone alle amministrazioni di organizzarsi per una continua analisi degli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e per individuare le opportune azioni correttive, ove si verificassero squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente.

Infine, precisa la norma, i risultati complessivi della gestione dell'Ente Locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati - in questa ipotesi da tutte le Amministrazioni locali - mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica.

La disposizione normativa, tra l'altro, ha acquisito una sua ulteriore attualizzazione e, conseguentemente, un rilievo ancora maggiore rispetto al recente passato in cui è stata introdotta nell'ordinamento, a seguito del Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica approvato con Decreto Legislativo 19 agosto 2016 n. 175 e successive modificazioni.

Imponendo il Decreto il riordino della materia con l'adozione di nuovi principi fondamentali sull'organizzazione e sulla gestione delle società in controllo pubblico, è di tutta

evidenza che solo un corretto funzionamento del sistema del controllo interno ex articolo 147-quater può effettivamente consentire una dialettica costante tra l'Ente e le società ad esso riferibili per l'attuazione delle seguenti misure:

- razionalizzazione della governance societaria (articolo 6);
- individuazione di specifici indicatori, da inserire nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale, diretti a prevenire l'aggravamento della crisi, correggerne gli effetti ed eliminarne le cause mediante l'adozione di idonei piani di risanamento (articolo 14);
- costante monitoraggio degli organi amministrativi della società (articolo 15);
- individuazione di specifici obiettivi, annuali e pluriennali, sul complesso delle spese di funzionamento della società controllata, ivi comprese quelle sul personale (articolo 19);
- analisi annuale dell'assetto complessivo delle società partecipate ai fini dell'attuazione del piano di razionalizzazione (articolo 20);
- accantonamento di risorse nel caso di società partecipate che presentino risultati di esercizio negativi (articolo 21).

Nel solco normativo come sopra delineato, che vede come sempre più centrale il costante flusso informativo tra organismi partecipati ed Amministrazioni locali ai fini del monitoraggio periodico degli andamenti societari e prodromico alle eventuali azioni correttive da intraprendere per scongiurare in tempo utile effetti negativi sui bilanci degli Enti, la Civica Amministrazione, con deliberazione della Giunta Comunale del 23 gennaio 2018 (mecc. 2018 00208/064), ha approvato la ricognizione e la razionalizzazione delle attività di controllo e di vigilanza sulle società e sugli organismi partecipati ai sensi dell'articolo 147-quater T.U.E.L. e del Regolamento n. 361, adottando le procedure descritte nelle schede allegate al provvedimento citato.

Inoltre, sempre con riferimento al quadro normativo in continua evoluzione, si fa presente anche la speciale disciplina sulle società in house, oggetto di interventi quali il Decreto Legislativo 50/2016, meglio noto come il "Codice Appalti", come successivamente modificato dal Decreto Legislativo 19 aprile 2017 n. 56 (cosiddetto "Correttivo") e da ultimo modificato dal D.L. n. 32/2019 (cosiddetto "Sblocca cantieri") convertito nella Legge n. 55/2019; in particolare si evidenzia come il Codice Appalti abbia ridisciplinato la materia degli affidamenti pubblici, rilevante, in parte qua, soprattutto per l'articolo 5 (che ha disciplinato i presupposti per gli affidamenti a società in houseproviding), l'articolo 7 (che ha disciplinato i presupposti per l'affidamento a società collegate) e l'articolo 192 (che ha disciplinato la procedura che disciplina e limita gli affidamenti in house).

Infine, la deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR del 22 luglio 2019 della Corte dei Conti Sezione Autonomie, nell'approvare le Linee Guida ed 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 integrato dei controlli interni nell'esercizio 2018, ha confermato, quale esigenza imprescindibile per la salvaguardia

dell'integrità delle risorse finanziarie pubbliche, il rafforzamento dei controlli interni da parte degli Enti Locali evidenziando quanto segue:

- "Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione), l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati), e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità). Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente. (...) 3. Lo schema di relazione per l'esercizio 2018 conserva, quindi, le principali caratteristiche di forma e contenuto delle Linee guida approvate lo scorso anno, le quali, privilegiando una logica di sistema, hanno inteso dare al questionario una impostazione nuova, più idonea a cogliere la forte integrazione esistente fra le varie tipologie dei controlli interni ed a far emergere, attraverso il raffronto tra i diversi ambiti operativi del controllo, il profilo caratteristico del sistema attuato dal singolo Ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere efficacemente sui processi in atto sviluppando nuove sinergie."

Pertanto, ad oggi, atteso quanto sopra, si rende necessario aggiornare il vigente Regolamento dei Controlli Interni n. 361, nella parte dedicata alle Società partecipate non quotate (Capo III) - secondo il testo che si allega (allegato 1) - adeguandolo al nuovo quadro normativo che, come sopra illustrato, si è venuto nel frattempo a determinare e coordinando alcune disposizioni del medesimo con nuovi articoli del T.U.S.P., modificati a seguito di normativa speciale sopravvenuta (Decreto Legislativo 10 agosto 2014 n. 126).

Nello specifico le modifiche più significative apportate al Regolamento n. 361 riguardano il nuovo articolo 13 che prevede controlli sulle società partecipate non quotate effettuati dall'Area Partecipazioni Comunali e dalle Divisioni della Città competenti per materia ascrivendo all'Area Partecipazioni le funzioni di coordinamento delle unità organizzative coinvolte le cui tipologie sono declinabili in:

- a) controllo giuridico-amministrativo;

- b) controllo analogo sulle società in house;
- c) controllo economico-finanziario;
- d) controllo strategico, di programmazione del ciclo della performance e di gestione;
- e) controllo sulla qualità dei servizi erogati.

Nello stesso articolo si prevede che nel corso dei controlli saranno definiti gli obiettivi da assegnare alle società controllate e gli stessi saranno inseriti nel DUP per l'approvazione da parte del Consiglio Comunale.

Con la modifica dell'articolo 14 si scandiscono le fasi del controllo economico-finanziario sulle società controllate attraverso un monitoraggio:

- ex ante, orientato all'analisi dei piani industriali, budget e piani degli investimenti, se previsti;
- concomitante, attraverso report periodici economico-finanziari sullo stato di attuazione dei budget;
- ex post, attraverso l'analisi dei singoli bilanci di esercizio e del bilancio consolidato del "Gruppo delle società".

Con l'articolo 16 in materia di bilancio consolidato si prevede, in ragione della sua complessità, l'istituzione di un gruppo di lavoro individuato con determinazione del Segretario Comunale; il novato articolo 17 rappresenta le modalità in cui è realizzato il controllo analogo, sulla base delle indicazioni dell'ANAC e giurisprudenziali in materia, evidenziando controlli "ex ante", controlli contestuali - esercitabile attraverso la richiesta di incontri e relazioni periodiche sull'andamento della società - e controlli "ex post" - attraverso la fase di approvazione del bilancio di esercizio.

L'articolo 18 prevede la standardizzazione dei flussi informativi di controllo mediante la realizzazione di un sistema informativo - in fase sperimentale - ideato con la collaborazione dell'Università degli Studi di Torino - Dipartimento di Management.

Con l'articolo 19 si evidenzia l'importanza del controllo sulla qualità dei servizi pubblici locali gestiti dalle società partecipate e dagli altri enti/soggetti affidatari al fine di assicurare l'efficacia e l'efficienza e il miglioramento dei servizi; tale controllo è effettuato mediante la verifica della qualità percepita rispetto al servizio erogato.

Infine l'articolo 20 prevede che i principi e le metodologie di controllo, evidenziate nel novato Capo III del Regolamento, possano essere applicati anche ai principali organismi non profit partecipati dalla Città anche ai fini della redazione del bilancio consolidato.

Il provvedimento inoltre prende atto della soppressione dell'Agenzia per i Servizi Pubblici Locali in quanto la stessa non è più operativa: a tal riguardo bisogna evidenziare che la Città di Torino, al fine di monitorare l'andamento e la qualità dei servizi pubblici locali ha istituito una Commissione Consiliare Speciale. Inoltre bisogna altresì segnalare che il vigente quadro normativo affida la gestione e il monitoraggio dei servizi pubblici locali a rete ad appositi organismi denominati ATO (Autorità Territoriali Ottimali) come ad esempio ATOR per i rifiuti, ATO 3 per il servizio idrico integrato, l'Agenzia della mobilità piemontese e ATEM per la

distribuzione del gas. Conseguentemente le funzioni di monitoraggio sono svolte dagli ATO appena richiamati.

Si dà atto che non è richiesto il parere delle Circoscrizioni in quanto ai sensi dell'articolo 44 del Regolamento del Decentramento n. 374 non si ravvisa in merito un interesse diretto circoscrizionale.

Il presente provvedimento non rientra nella disciplina di cui alla Circolare 16298 del 19 dicembre 2012 in materia di valutazione impatto economico (V.I.E.) come risulta dall'allegato 2 al presente provvedimento.

Tutto ciò premesso,

LA GIUNTA COMUNALE

Visto il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali, approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267, nel quale, fra l'altro, all'art. 42 sono indicati gli atti rientranti nella competenza dei Consigli Comunali;

Dato atto che i pareri di cui all'art. 49 del suddetto Testo Unico sono:

favorevole sulla regolarità tecnica;

Con voti unanimi espressi in forma palese;

PROPONE AL CONSIGLIO COMUNALE

- 1) di approvare, per le motivazioni espresse in narrativa e che qui integralmente si richiamano ed ai sensi dell'articolo 42 comma 2 lettera a) D.Lgs. n. 267/2000 e s.m.i., le modifiche al Capo III del vigente Regolamento dei sistemi dei controlli interni n. 361, nel tenore risultante dal testo allegato alla presente deliberazione per farne parte integrante e sostanziale (all. 1 - n.).
Si dà atto che non è richiesto il parere di regolarità contabile, in quanto il presente provvedimento non comporta effetti diretti o indiretti sulla situazione economico - finanziaria o sul patrimonio dell'ente;
- 2) di dare atto che, nelle more dell'adozione dei provvedimenti attuativi previsti dall'articolo 13 comma 5, dall'articolo 19 comma 5 e dall'articolo 20 del Regolamento di cui al precedente punto, sono applicate le procedure indicate nella deliberazione della Giunta Comunale del 23 gennaio 2018 (mecc. 2018 00208/064);
- 3) di dare atto che il presente provvedimento è conforme alle disposizioni in materia di valutazione dell'impatto economico, come risulta dal documento allegato (all. 2 - n.) in ossequio a quanto disposto dall'allegato 2 alla circolare dell'Assessore al Bilancio, Tributi, Personale e Patrimonio prot. n. 16298 del 19 dicembre 2012.

- 4) di dichiarare, attesa l'urgenza, in conformità del distinto voto palese ed unanime, il presente provvedimento immediatamente eseguibile ai sensi dell'articolo 134, comma 4, del Testo Unico approvato con D.Lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

LA SINDACA
Chiara Appendino

L'ASSESSORE AL BILANCIO,
TRIBUTI, PERSONALE,
SERVIZI DEMOGRAFICI
Sergio Rolando

IL DIRETTORE DELLA DIVISIONE
PATRIMONIO, PARTECIPATE,
FACILITY E SPORT
Antonino Calvano

Si esprime parere favorevole sulla regolarità tecnica.

IL DIRIGENTE DI AREA
PARTECIPAZIONI COMUNALI
Ernesto Pizzichetta
