

Campania/2024/VSGC

dat. Sena
 dat. 10 de Russo
 procedura exck alle
 pubblicazione al
 suo del Bps 33/20B
 aut 31



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Alfredo Grasselli

Presidente

Tommaso Martino

Primo Referendario (Relatore)

Alessandro De Santis

Referendario

nella Camera di Consiglio del 30 luglio 2024 ha adottato la seguente deliberazione

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

Visto la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Visto il D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, come convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i. recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 13/SEZAUT/2021/INPR del 21 luglio 2021, recante le "Linee guida per le Relazioni del Sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città Metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020";

Vista la deliberazione di indirizzo n. 237/2021/INPR conseguentemente adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nella camera di consiglio del 15 settembre 2021;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 16/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022, recante le *“Linee guida per le Relazioni del Sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città Metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell’esercizio 2021”*;

Vista la deliberazione di indirizzo n. 9/2023/INPR conseguentemente adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nella camera di consiglio del 26 gennaio 2023;

Vista la Deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR con la quale la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato le *“Linee guida e 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 del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 - 2023 (art. 148, D. LGS. 18 agosto 2000, n. 267)”*;

Vista la deliberazione di indirizzo n. 19/2024/INPR conseguentemente adottata dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nella camera di consiglio del 7 febbraio 2024;

Visto il decreto n. 20/2023 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania;

Esaminati i referti sul funzionamento dei controlli interni per gli esercizi 2020 e 2021, trasmessi dal Sindaco del Comune di Sorrento (NA);

Vista l’istanza con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto il deferimento della presente questione all’esame collegiale;

Vista l’ordinanza, n. 98/2024, con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla suddetta relazione all’esame collegiale della Sezione convocata in Camera di consiglio per l’odierna seduta;

Udito il relatore, Primo Referendario Tommaso Martino;

PREMESSO

I controlli interni negli enti locali.

L'articolo 148 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*" (TUEL), come riformulato dall'articolo 3, comma 1, lett. e), decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e modificato dall'articolo 33 decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni 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 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, i Sindaci dei comuni, i Sindaci delle città metropolitane e i Presidenti delle province trasmettono annualmente alle Sezioni regionali 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.

L'ampia riforma di cui all'articolo 3, comma 1 sub e) 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.

I ridetti controlli "*devono costituire una base di riferimento per scelte funzionali alla realizzazione di processi di razionalizzazione della gestione ed innescare un radicale mutamento dei comportamenti amministrativi, da conformare ai criteri della tracciabilità e della responsabilità. Gli sforzi per l'ottimizzazione della gestione devono essere concentrati sulla definizione di obiettivi e dei processi che assicurino un percorso in grado di coniugare la regolarità dell'azione intesa come rispetto del complesso delle regole finanziarie e procedurali, con l'efficacia e l'efficienza della gestione*" (Deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR e n. 4 /SEZAUT/2013/INPR).

"Il sistema dei controlli interni"- aggiunge la Sezione delle Autonomie nella delibera n. 4/2017/FRG - "*è un complesso apparato di verifiche, che unifica le fasi della programmazione, della gestione e della rendicontazione degli Enti locali. Detta unificazione si realizza nella*

valutazione dell'efficienza e della qualità dei procedimenti amministrativi nei quali si traduce l'esercizio di funzioni e l'erogazione di servizi, per cui gli esiti dei controlli dovrebbero essere finalizzati all'ottimizzazione delle risorse impiegate nelle varie filiere procedurali. L'organizzazione dei controlli presuppone un'analisi incentrata sia sul processo produttivo che su quello organizzativo, avvalendosi delle rilevazioni riguardanti la programmazione, la gestione e la rendicontazione... Le linee guida, indirizzate agli Enti per fornire loro schemi di referti a firma dei capi delle amministrazioni locali hanno un'impostazione intesa a ridurre e semplificare le informazioni, ma al tempo stesso ad acquisire dati più puntuali che in passato, richiedendo di indicare gli obiettivi raggiunti in termini percentuali, o le misure correttive globalmente adottate e riferite agli specifici ambiti di controllo".

I controlli interni rappresentano, quindi, un fondamentale presidio per il buon andamento delle Pubbliche Amministrazioni, in quanto funzionali a consentire all'Ente di valutare l'andamento delle gestioni e di adottare le opportune misure correttive in presenza delle criticità e delle disfunzioni rilevate.

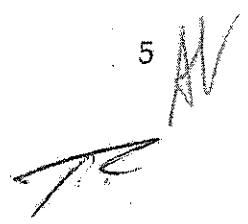
Le finalità di fondo del controllo in esame sono state individuate, come sopra rammentato, dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nella deliberazione n. 4/SEZAUT/2013/INPR nei seguenti punti: verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni; 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; monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati.

Ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, va altresì rappresentato che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, ai sensi del sopra citato art. 148, comma 4, del TUEL, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare, a carico degli amministratori locali, "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", apposita sanzione pecuniaria.

Il sistema dei controlli interni, rinnovato dall'art. 3 del d.l.n.174/2012, è stato maggiormente focalizzato su un percorso di conservazione degli equilibri, assicurando, allo stesso tempo, l'economicità della gestione e la qualità dei servizi, oltre a riproporre i tradizionali canoni di efficacia e di efficienza. In tale ottica i controlli di gestione e strategici sono stati integrati con il controllo costante sugli equilibri finanziari, oltre che degli organismi partecipati. Inoltre, viene introdotto il controllo sulla qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la *customer satisfaction*. Ne risulta una complessa rete di controlli interni, che sostanzialmente mira a verificare se l'assetto amministrativo dell'ente sia in grado di perseguire gli obiettivi gestionali e attuare le misure correttive necessarie a sanare le criticità evidenziate. Il nuovo assetto dei controlli interni, introdotto con la riforma del 2012, pur non discostandosi dal modello di controllo collaborativo, ricorre ad "inedite" misure sanzionatorie dei comportamenti degli amministratori. Il controllo interno anche dopo le anzidette modifiche conserva come esito principale l'applicazione delle misure correttive rimesse alle decisioni dello stesso Ente, che si accompagnano come logica conseguenza agli esiti di verifica dei risultati negativi, in relazione agli scopi e alle intenzioni, nonché in rapporto ai parametri di sana gestione. Il sistema dei controlli interni si dipana attraverso diverse tipologie di controllo ovvero: il controllo di regolarità amministrativo contabile; il controllo di gestione; il controllo strategico; il controllo sugli equilibri finanziari; il controllo sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi.

L'analisi dei controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti dall'art. 147-bis del TUEL, si incentra sulla nuova e più severa disciplina definita dall'art. 183 del TUEL in materia di impegni di spesa.

Tale tipologia di controllo è, infatti, assicurato sia nella fase preventiva di formazione dell'atto che in quella successiva. Nella sua formulazione l'art. 147-bis presenta le caratteristiche di una forma di autotutela dell'amministrazione e di auditing interno sulle determinazioni di spesa, che rafforza l'intero sistema dei controlli e rende imprescindibile l'applicazione dei tradizionali principi di conformità a legge, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.



Con la riforma operata attraverso il D.L. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, il legislatore ha voluto, infatti, prevedere, in assenza di controlli preventivi di legittimità, un sistema che garantisca la conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa, nonché la qualità degli atti emanati, a tutela dell'Ente quale soggetto suscettibile di essere destinatario di possibili contenziosi.

Il controllo di gestione (art. 147, co. 2, lett. a), del TUEL), che attiene all'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire amministrativo, si avvale di indicatori che misurano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, che si rinvergono preliminarmente nel Piano esecutivo di gestione ("Piano dettagliato obiettivi" e "Piano della *performance*"). Il controllo di gestione è, dunque, la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità dei servizi offerti, costituisce lo strumento finalizzato a verificare la funzionalità dell'Ente, l'efficacia, efficienza e l'economicità dell'attività di realizzazione degli obiettivi. Si inserisce nell'ambito della cultura dei risultati che è evidenziata sia dal proposito di raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, cui ciascun servizio è finalizzato, che da una coerente valutazione del rapporto con le risorse disponibili.

Il controllo strategico (art. 147-ter del TUEL) è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra gli esiti raggiunti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale che, in tal caso, modifica la programmazione strategica. La valutazione di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati ottenuti, si estende all'entità delle risorse a disposizione, ai tempi fissati per la realizzazione e alle procedure attivate in corso d'opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alle performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti.

Il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-quinquies del TUEL, come precisato dalla Sezione delle Autonomie, è inteso a rafforzare il tradizionale controllo esercitato dall'Organo di revisione contabile ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. della legge n. 266/2005, attraverso il più ampio coinvolgimento degli Organi istituzionali dell'Ente nei processi gestionali diretti ad assicurare gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

La logica di questo tipo di controllo consiste, infatti, nell'individuare i flussi informativi necessari all'Ente, affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere i trend gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e di ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari.

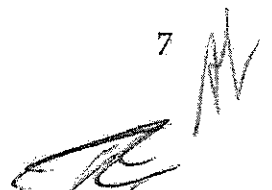
Il Controllo sugli organismi partecipati è previsto ex art. 147-quater del D.lgs. 267/2000 che prevede: *"1. L'Ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'Ente locale, che ne sono responsabili.*

Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica".

Attraverso tale forma di controllo la stessa amministrazione imposta un proprio monitoraggio periodico sull'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamento dagli obiettivi assegnati *"anche con riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente"* (art. 147-quater, co. 3).

Le amministrazioni controllanti, dal canto loro, devono porre attenzione alle perdite che potrebbero subire gli organismi partecipati, in quanto aventi riflessi sul proprio bilancio. Punto di collegamento con il successivo controllo della qualità dei servizi è rappresentato dal monitoraggio del contratto di servizio. Il presidio del contratto di servizio costituisce un punto essenziale delle verifiche spettanti all'amministrazione affidante sotto un duplice profilo: da un lato assicura la correttezza dei rapporti finanziari/economici tra Ente e società affidataria e, dall'altro, garantisce la qualità del servizio erogato, a tutela del cittadino utente

In continuità con quanto avvenuto nelle precedenti annualità, anche per gli anni 2020 e 2021, la Sezione delle Autonomie ha approvato rispettivamente le deliberazioni n. 13/SEZAUT/2021/INPR e n. 16/SEZAUT/2022/INPR contenenti le Linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei



controlli interni per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, le Città Metropolitane e le Province. Nelle ridette deliberazioni la Sezione delle Autonomie ha sottolineato che *“il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce il miglior presidio per l’osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, oltreché per la salvaguardia dell’integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali. In un contesto di crescenti difficoltà economiche e finanziarie, l’adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del decisore politico e amministrativo, nonché per soddisfare i bisogni della collettività amministrata. Attivando il processo di autovalutazione dei propri sistemi di pianificazione-programmazione e controllo nonché dei cicli erogativi in termini di apporto quantitativo e qualitativo, l’Ente può, infatti, ottimizzare le proprie performance attraverso un articolato flusso informativo che, partendo dagli obiettivi strategici, è in grado di individuare ed alimentare gli obiettivi operativi in un quadro organizzativo più strutturato e consapevole. È noto, peraltro, che il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, di converso, aumenta il rischio di alterazioni nei processi decisionali e programmatici, indebolisce le scelte gestionali ed organizzative, riduce il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, ed impedisce, in ultima analisi, al controllore esterno di fare affidamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell’Ente.*

Per garantire l’efficacia del sistema dei controlli interni è necessario che le amministrazioni affrontino lo schema di relazione – questionario evitando la logica del mero adempimento formale. La rappresentazione delle dinamiche delle amministrazioni nelle diverse tipologie di controllo deve fare emergere punti di forza e debolezza, potenzialità e rischi, al fine di fornire elementi utili per la diffusione delle buone pratiche e la correzione delle criticità”.

Gli schemi di relazione approvati per l’anno 2020 e per l’anno 2021 sono stati strutturati in un questionario a risposta sintetica, organizzati in sezioni dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuna tipologia di controllo.

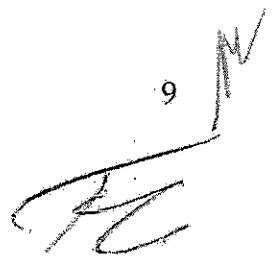
Lo schema di relazione per l’esercizio 2020 conserva le principali caratteristiche di forma e contenuto delle linee-guida approvate in precedenza, insistendo su una analisi che metta in relazione le funzionalità delle singole tipologie di controllo e l’insieme dei diversi indicatori di cui l’Ente si è dotato, per cogliere appieno il livello di integrazione esistente fra le varie tipologie dei controlli interni e far emergere il profilo caratteristico

del sistema attuato dal singolo Ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere sui processi in atto, sviluppando nuove sinergie. Un sistema dei controlli così strutturato offre una prospettiva unitaria degli adempimenti di carattere organizzativo e funzionale che facilitano l'individuazione delle criticità e delle lacune del sistema ed evidenziano il livello di errore, difformità e di mancato raggiungimento degli obiettivi, in modo da agevolare l'adozione di soluzioni correttive adeguate e valutare i risultati conseguiti.

È apparso, inoltre, necessario inserire nello schema di relazione una specifica appendice, i cui contenuti sono ricavati dalla deliberazione n.18/2020 della Sezione delle autonomie, per analizzare gli effetti della pandemia sui controlli interni. Altro elemento di novità, destinato a stabilizzarsi dopo l'emergenza sanitaria, è rappresentato dall'impiego del lavoro agile. Per cogliere gli effetti di questa importante innovazione organizzativa sono stati formulati taluni quesiti specifici inseriti in una appendice aggiuntiva.

Il nuovo schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, è organizzato in sezioni e due appendici dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuno dei profili di seguito indicati:

- la prima sezione (Sistema dei controlli interni) mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo. I quesiti attengono alla verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentari, statutarie o di programmazione, cui si aggiungono particolari riferimenti al numero dei report da produrre e ufficializzare, alle criticità emerse e alle azioni correttive avviate;
- la seconda sezione (Controllo di regolarità amministrativa e contabile) è volta ad intercettare le eventuali problematiche presenti nell'esercizio del controllo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, nel funzionamento dei processi a monte e a valle dei report adottati nell'esercizio e nell'adozione delle misure consequenziali facenti capo ai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata;
- la terza sezione (Controllo di gestione) contiene domande correlate a profili di carattere eminentemente organizzativo e di contesto, con approfondimenti sull'utilizzo dei report



periodici, sulla natura degli indicatori adottati, sul tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale e sul grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa;

- la quarta sezione (Controllo strategico) è intesa, invece, a sondare il livello di attenzione delle verifiche in ordine all'attuazione dei programmi e delle tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici nella individuazione degli obiettivi delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione;

- la quinta sezione (Controllo sugli equilibri finanziari) mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte dei responsabili del servizio finanziario, ai quali compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli finanziari e per l'attuazione delle misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio;

- la sesta sezione (Controllo sugli organismi partecipati) contiene domande dirette a verificare il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, con specifici approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e finanziari, la valutazione del rischio aziendale e la tipologia degli indicatori applicati;

- la settima sezione (Controllo sulla qualità dei servizi) è diretta, infine, ad evidenziare se i controlli di qualità si spingono ad esaminare le dimensioni effettive delle prestazioni erogate, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività, con approfondimenti sull'appropriatezza degli indicatori adottati, il livello degli standard di qualità programmati, la misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, l'effettuazione di indagini di benchmarking ed il coinvolgimento attivo degli *stakeholder*;

- l'Appendice Covid è strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto svariati profili: programmazione, metodologie, implementazione di aree specifiche di controllo;

- l'Appendice lavoro agile disciplina i controlli con riguardo ad una delle principali conseguenze dell'emergenza sanitaria, ovvero il c.d. "*smart working*". La trattazione dei quesiti sul lavoro agile in una separata appendice è dettata dalla consapevolezza che tale nuovo approccio dell'organizzazione del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità,

autonomia e collaborazione del dipendente, rimarrà, finita l'emergenza, una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa "in presenza".

Ciascuna sezione è corredata da uno spazio Note, posto dopo i quesiti, dedicato ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni, ovvero all'inserimento di informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari.

Per l'anno 2021, poi, è stata introdotta l'ulteriore appendice PNRR e PIAO, che vuole cogliere, sul versante dei controlli interni, le azioni dell'Ente relative alla implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori. Sono state inserite, inoltre, anche alcune domande relative al PIAO, il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del D.L. n. 80/2021 (recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia").

CONSIDERATO

Sistema di controlli interni del Comune di Sorrento.

Il comune di Sorrento (NA) ha trasmesso a questa Corte tramite il sistema ConTe in data 31/01/2022, il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'Ente relativo all'esercizio 2020.

In continuità con quanto avvenuto per la passata annualità, anche per l'anno 2021 il Comune di Sorrento (NA) ha trasmesso a questa Corte tramite il sistema LimeFit, in data 31/03/2023, il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'Ente relativo all'esercizio 2021.

L'esame dei questionari del sistema dei controlli interni sarà trattato congiuntamente per gli anni 2020 e 2021.

In via preliminare, si rileva che l'Ente, in note alla sezione n. 1, in ordine ai controlli interni relativi alla l'annualità 2020, rappresenta che: in relazione al punto 1.1 "il sistema è stato implementato nel 2021 con atto di Giunta n. 33, con istituzione di apposito ufficio controlli, diretto dal titolare di p.o. e con il supporto di titolare di p.o. di assistenza giuridica; inoltre è al vaglio del consiglio nuovo regolamento comunale implementativo di cadenze dei controlli e interazioni tra i

soggetti deputati alle differenti tipologia dei medesimi"; in relazione al punto 1.2 lettere a-b-c "evidenzia che ai tre reports prescritti dal vigente regolamento approvato con atto consiliare n. 3/2013 vanno aggiunte le comunicazioni afferenti ai singoli approfondimenti di questioni emerse dalla corrispondenza degli atti diretti con richieste di chiarimento o di intervento agli uffici interessati"; in relazione al punto 1.3 "Anche a tutela della privacy e del diritto "all'oblio" è stata approvata apposita direttiva giunta con atto n. 56/2020, che ha impostato disciplina delle funzioni afferenti"; in relazione al punto 1.5 lettera a "Azioni correttive sono derivate dall'adeguamento alle evidenziazioni degli errori e/o delle difformità rispetto alla normativa procedimentale ex. L.241/1990 dei provvedimenti esaminati"; in relazione al punto 1.6 "intervenuta predisposizione schema di nuovo regolamento comunale implementativo, già al vaglio del Consiglio, a riforma di quello vigente dal 2013".

In merito all'annualità 2021 l'Ente in note alla sezione 1 rappresenta che: in relazione al punto 1 "il sistema attuato nel 2021 si è avvalso di apposito ufficio controlli, diretto dal dirigente preposto, supportato dal titolare di P.O. dell'ufficio controlli e da ulteriore titolare di P.O. assistenza legale. Il Segretario, con il supporto del titolare di P.O. di assistenza giuridica ai controlli ha espletato il controllo successivo di regolarità amministrativa. Il Collegio dei revisori ha partecipato ai controlli in ragione delle proprie competenze istituzionali"; in relazione al punto 5 "per quanto attiene al controllo successivo di regolarità amministrativa, in aggiunta ai reports ordinari, si è ritenuto opportuno, in concomitanza al controllo quadrimestrale, inviare ulteriori reports contenenti direttive e approfondimenti"; in relazione al punto 6 "Gli esiti dei controlli in base al vigente regolamento non vengono resi oggetto di delibera, ma trasmessi a sindaco, assessori, consiglieri, revisori dei conti e nucleo valutazione. Parimenti vengono avviati procedimenti correttivi in conseguenza dei controlli con note trasmesse per conoscenza ai predetti organi, senza che siano oggetto di deliberazione".

Sul piano generale, si rileva, altresì, che non è stato conferito ad altri organismi associativi istituzionali l'esercizio delle funzioni relative ai controlli interni.

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Dall'analisi dei questionari relativi al controllo di regolarità amministrativa e contabile è emerso che la tecnica di campionamento adottata per la scelta degli atti da sottoporre al controllo è quella dell'"estrazione casuale semplice". L'Ente specifica in note che "l'estrazione è costituita da applicativo digitale, fornita da impresa terza, che seleziona,

automaticamente; i numeri degli atti del quadrimestre oggetto di controllo, senza la possibilità dell'operatore di influire sul medesimo e con tracciabilità di data e ora dell'operazione di sorteggio".

Sul punto la Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato dall'Ente, rileva che sarebbe utile, a fianco del sistema di sorteggio puramente casuale, utilizzare criteri che valorizzano aspetti quantitativi (per l'impatto potenziale sul bilancio) e qualitativi (in quanto, per la natura o per i contenuti dell'atto, possano teoricamente ipotizzarsi profili di criticità).

L'Ente, per l'annualità 2021, dichiara di non aver previsto una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili (interni e/o esterni all'Ente) e sui funzionari delegati, specificando in nota che *"pur non esistendo procedura specifica di vigilanza sugli agenti contabili, vengono condotti controlli sulla generale relativa azione"*.

La Sezione nel prendere atto di quanto rappresentato, invita l'Ente a dotarsi di una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili (interni e/o esterni all'Ente) e sui funzionari delegati. Si rimarca la rilevanza di tale forma di controllo.

2. Controllo di gestione.

In relazione a questa sezione del questionario, si rappresenta che, per entrambe le annualità, l'Ente risponde positivamente a tutte le domande.

3. Controllo strategico.

Per tale tipologia di controllo l'Ente risponde positivamente a quasi tutte le domande. Si osserva, che per entrambe le annualità, l'organo d'indirizzo politico non ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi in ordine al parametro relativo all'impatto socioeconomico dei programmi.

4. Controllo sugli equilibri finanziari.

In tema di controllo sugli equilibri finanziari, si evidenzia che il Responsabile del servizio finanziario non ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

La Sezione rimarca come la figura centrale di questo sistema di controllo sia il Responsabile del servizio finanziario, il quale è chiamato ad esercitare un'attività di indirizzo e di coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione, capaci di effettuare il monitoraggio dei flussi informativi rilevanti per la salvaguardia degli equilibri e di utilizzarli efficacemente per attivare i necessari interventi correttivi.

Il Legislatore prevede che gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia, individuino strumenti e metodologie per garantire, anche attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Ciò deve avvenire anche mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario nonché dei responsabili dei servizi, in uno con il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, dei residui e della cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

La Sezione sottolinea che è sempre necessario adottare le opportune iniziative al fine del mantenimento e della salvaguardia, anche in via prospettica, degli equilibri di bilancio.

5. Controllo sugli organismi partecipati.

Con riferimento al controllo sugli organismi partecipati, si rileva che, per l'annualità 2020, l'Ente ha dichiarato che non è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (art.11, comma 6, lettera j) d.lgs.n118/2011. Tale attività è stata svolta per l'anno 2021.

L'Ente dichiara che non sono stati definiti, per l'anno 2021, gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente e che la relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico non contiene il programma di valutazione del rischio aziendale.

La Sezione rileva come al punto 4.3 dell'Allegato n. 4/1 al D.Lgs n. 118 del 2011 rubricato "*Gli strumenti della programmazione degli enti strumentali*" viene disposto che gli enti locali definiscono gli indirizzi strategici ed operativi dei loro organismi strumentali nel DUP. In tale documento vengono definiti gli indirizzi generali sul ruolo degli organismi e degli Enti strumentali e sul ruolo delle società controllate e partecipate, con riferimento anche alla loro situazione economica e finanziaria, agli obiettivi gestionali e di servizio che devono perseguire e alle procedure di controllo di competenza dell'Ente. Si invita l'Ente ad ottemperare all'indicato disposto normativo.

In ordine poi ai programmi di valutazione del rischio aziendale la Sezione rileva come l'articolo 6, comma 2, del D. Lgs. n. 175/2016 ("TUSP") fa obbligo alle società a controllo pubblico di predisporre specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale e di informarne l'Assemblea nell'ambito della Relazione sul governo societario, la quale

viene predisposta annualmente dall'organo amministrativo della società, a chiusura dell'esercizio sociale e pubblicata nel registro delle imprese contestualmente al bilancio di esercizio. Tale disciplina è funzionale a quanto previsto dall'art. 14, comma 2, del TUSP, il quale dispone che, laddove "emergano, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'articolo 6, comma 2, uno o più indicatori di crisi aziendale, l'organo amministrativo delle società a controllo pubblico adotta senza indugio i provvedimenti necessari al fine di prevenire l'aggravamento della crisi, di correggerne gli effetti ed eliminarne le cause, attraverso un idoneo piano di risanamento". La mancata adozione di tali provvedimenti costituisce grave irregolarità ai sensi dell'articolo 2409 del codice civile. L'obiettivo perseguito dal Legislatore è dunque quello di obbligare le società a controllo pubblico a adottare degli strumenti che consentano di monitorare costantemente il mantenimento dell'equilibrio economico e finanziario, in modo da evitare che eventuali risultati economici negativi o crisi di liquidità possano avere riflessi sui bilanci delle Amministrazioni pubbliche socie.

La Sezione invita l'Ente a predisporre specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale ex 6, commi 2 e 4, TUSP.

6. Controllo sulla qualità dei servizi.

L'Ente, per entrambe le annualità, ha adottato la Carta dei servizi.

Le risposte fornite dall'Ente sono per lo più positive, soprattutto in ordine alla annualità 2021. Ciò nonostante, si rileva che l'Ente ha effettuato solo per alcuni servizi l'analisi sulla loro qualità "effettiva". Inoltre, l'Ente non effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

La Sezione sottolinea come tale tipologia di controllo è finalizzata ad intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, a fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. Si pone, dunque, come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni (cd. "cruscotto direzionale"), del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'Ente.

7. Appendici 2020 e 2021.

Il questionario relativo all'esercizio 2020 è stato necessariamente aggiornato e attualizzato con l'inserimento di due specifiche appendici: "Appendice covid 19" ed "Appendice lavoro agile". Il questionario relativo all'esercizio 2021 conserva le due appendici del 2020, inserendo una terza relativa al PNRR.

7.1. Appendice legata all'emergenza sanitaria Covid.

In relazione all'appendice concernente il Covid, con riferimento all'anno 2020, si rileva, con specifico riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, che non sono state istituite strutture dedicate alla verifica del corretto utilizzo dei fondi comunitari, mentre per l'annualità 2021, riguardo al controllo di gestione e al controllo strategico, non è stato effettuato il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile. Inoltre, per far fronte alla situazione pandemica, relativamente agli organismi partecipati, non sono stati effettuati interventi adeguativi sui contratti di servizio.

7.2. Appendice lavoro agile.

In relazione al lavoro agile, l'Ente ha dichiarato che il sistema di misurazione e valutazione della *performance* non ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori.

L'Ente ha infine dichiarato di non avere stipulato contratti individuali di lavoro a distanza per il periodo post emergenziale (dal 15 ottobre 2021).

7.3. Appendice sul PNRR.

L'Ente riferisce di essere soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR.

La Sezione, in tema, rappresenta che nell'ambito della strategia complessivamente disegnata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, il Governo nazionale, come noto, ha scelto di affidare l'allocazione di una parte dei finanziamenti, nelle materie di competenza degli enti territoriali, ad appositi bandi, che prevedono o prevederanno criteri di assegnazione delle risorse a favore degli enti partecipanti attraverso la presentazione di progetti. Molte delle componenti che interessano gli enti locali riguardano peraltro ambiti di investimento in relazione ai quali è dato rinvenire preesistenti linee di finanziamento. Nell'ambito del PNRR è inoltre fondamentale la verifica della corretta allocazione in bilancio delle risorse messe a disposizione degli enti territoriali, in modo da impedire che esse vengano anche solo parzialmente distratte

verso altre finalità e non diventino così strumento elusivo degli obblighi di rispetto degli equilibri di bilancio derivanti dall'ordinamento contabile. Con riferimento alle risorse del PNRR dedicate a specifici progetti, infatti, gli enti territoriali e i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria accendono appositi capitoli all'interno del piano esecutivo di gestione o del bilancio finanziario gestionale al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico (art. 3, comma 3, primo periodo, del d.m. 11 ottobre 2021).

Dalla analisi di questa sezione del questionario si evince che: l'Organo politico non ha emanato specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR in campo di *auditing* finanziario-contabile e *auditing* sulla *performance*; l'Ente non ha adottato specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse

La Sezione, sulla base delle risposte fornite invita il Comune a potenziare il sistema di controllo interno al fine di fronteggiare le esigenze che scaturiscono da tale contesto. L'Ente avrà cura di analizzare i propri sistemi di *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza per verificare se sia necessario attuare eventuali modifiche organizzative al fine di rilevare con immediatezza inefficienze, ritardi, difformità o altre disfunzioni, attivando prontamente misure autocorrettive tese al loro superamento.

8. Conclusioni

Tutto ciò premesso, a seguito dell'analisi dei referti sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni effettuati nelle annualità 2020 e 2021 del Comune di Sorrento (NA), la Sezione rileva la parziale adeguatezza del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni.

Richiama l'Amministrazione comunale ad una sempre più puntuale definizione degli strumenti principali di programmazione e controllo;

raccomanda all'Ente:

- in tema di Controllo di regolarità amministrativa e contabile, a non avvalersi per la scelta degli atti da sottoporre al controllo solo della tecnica di campionamento dell'"estrazione casuale semplice". Invita l'Ente a dotarsi di una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili (interni e/o esterni all'Ente) e sui funzionari delegati;

- in tema di controllo sugli equilibri finanziari a adottare le opportune iniziative al fine della tutela e salvaguardia, anche in via prospettica, degli equilibri di bilancio;
- a procedere, in tema di controllo sugli organismi partecipati, alla definizione di indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali e a predisporre specifici programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale ex 6, commi 2 e 4, TUSP;
- in tema di Controllo sulla qualità dei servizi, ad effettuare confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;
- relativamente all'appendice sul PNRR, la Sezione invita l'Ente a potenziare il sistema di controllo interno al fine di rilevare con immediatezza possibili inefficienze, ritardi, difformità o altre disfunzioni, attivando prontamente misure autocorrettive tese al loro superamento. La Sezione riserva la verifica nei successivi controlli.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, all'esito dell'analisi sui questionari sulle relazioni annuali del **Comune di Sorrento (NA)** sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli esercizi **2020 e 2021**, ai sensi dell'art. 148 del TUEL:

- accerta, allo stato degli atti, la parziale adeguatezza del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni;
- ritenuta la sussistenza di margini di miglioramento del sistema in questione invita l'Ente ad adottare idonee misure correttive secondo le considerazioni e le raccomandazioni espresse nella parte motiva;

l'Ente potrà dare comunicazione delle iniziative adottate e comunque rispondere alle osservazioni formulate nei questionari relativi agli anni 2022 e 2023, allegati alla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 2/SEZAUT/2024/INPR, con le modalità di compilazione e invio ivi descritti (par. 6); nel caso l'Ente abbia già inviato i questionari potrà integrare con apposita relazione.

Rimane impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione.

Dispone che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione, da pubblicare sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 33/2013, sia trasmessa al Sindaco del Comune di Sorrento ed all'Organo di revisione dei conti del

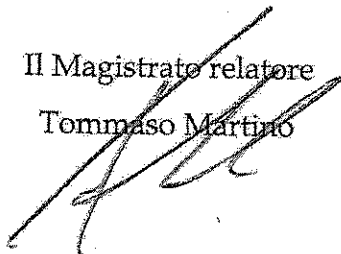
Comune di Sorrento.

Manda al Direttore del Servizio di supporto per gli adempimenti di competenza.

Così deciso, in Napoli, nella Camera di consiglio del 30 luglio 2024.

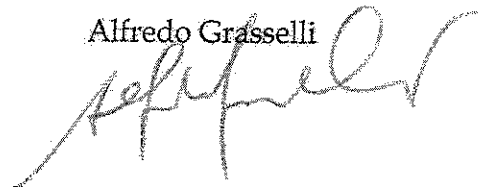
Il Magistrato relatore

Tommaso Martino



Il Presidente

Alfredo Grasselli



Depositato in Segreteria il

30 LUG, 2024

Il Direttore della Segreteria

Dott. Giuseppe Imposimato

