REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai magistrati

Alfredo Grasselli	Presidente
Tommaso Martino	Primo Referendario (Relatore)
Giovanna Olivadese	Referendario

nella Camera di Consiglio del 28 maggio 2025

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;

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

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

Vista 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. 2/SEZAUT/2024/INPR del 20 dicembre 2023, recante 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*";

Viste le deliberazioni di indirizzo n. 19/2024/INPR e n. 112/2024/INPR conseguentemente adottate dalla Sezione regionale di controllo per la Campania nella camera di consiglio del 7 febbraio 2024 e del 29 maggio 2024;

Visto il decreto n. 2/2024 del Presidente della Sezione regionale di controllo per la Campania;

Esaminati i referti sul funzionamento dei controlli interni per gli esercizi 2022 e 2023, trasmessi dal Sindaco della **Città Metropolitana di Napoli**;

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

Vista l'ordinanza, n. 70/2025, con la quale il Presidente aggiunto 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 dott. 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 procedimentali. 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 garantisse 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.

Dopo il d.l. n. 174/2012, il funzionamento dei controlli interni e la valutazione di sana gestione sono diventati fattori assimilabili, tanto da dar luogo a riscontri che provengono da un unico punto di osservazione, che permette di rilevare, valutare e correggere le attività controllate, per indirizzarle ad un risultato più efficace (cfr. deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

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 rinvengono 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, affinchè 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 **2022** e **2023**, la Sezione delle Autonomie ha approvato la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, contenente le Linee guida ed i relativi questionari 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.

Nella ridetta deliberazione 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 complesso 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. Di converso, un sistema inadeguato di controllo interno, aumenta il rischio di alterazioni nei processi decisionali e programmatori, 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.

La circolarità delle informazioni e il progressivo miglioramento dei processi di analisi interna rispondono all'esigenza di procedere più speditamente lungo il percorso di evoluzione dei sistemi di pianificazione, misurazione e valutazione della performance a supporto dei processi decisionali. In questa direzione, è essenziale sviluppare una sinergica collaborazione fra le diverse metodologie di controllo, con relativo affinamento dei metodi e dei contenuti delle pertinenti tipologie coinvolte nel processo integrativo.

Nell'intento di promuovere tale processo le Linee guida continuano a proporre un'analisi più integrata, volta a mettere in relazione le funzionalità delle singole tipologie di controllo. A questo scopo, i diversi controlli vengono osservati come un unico sistema di misurazione integrato, in grado, cioè di raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l'insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo è dotato. Affinché tale integrazione sia effettiva, è necessario, però, che i loro contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell'Ente.

In quest'ottica, si è inteso dare al questionario una impostazione idonea ad assicurare evidenza tanto alla fase di pianificazione degli obiettivi quanto alla fase di rendicontazione dei risultati. Al centro di questa impostazione vi è soprattutto l'esigenza di 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. Ciò anche al fine di incoraggiare le Amministrazioni a individuare le criticità e le lacune del sistema, valutarne il complessivo rischio di controllo e proporre le soluzioni correttive più adeguate.

È essenziale, infatti, che le attività di controllo portino a evidenza il livello di errore, di difformità e di mancato raggiungimento degli obiettivi che è connaturato a ciascuna attività gestionale, affinché tale livello possa essere valutato nel suo complesso, compreso nelle sue determinanti causali e preso in considerazione nei processi decisionali dell'Ente.

Il rispetto dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, d'altronde, dipende da queste buone pratiche, alle quali è strettamente legata la capacità dell'Ente di realizzare gli obiettivi programmati rispettando i tempi e valorizzando le risorse assegnate attraverso il continuo miglioramento della qualità e della quantità dei servizi.

Gli schemi di relazione approvati per l'anno 2022 e per l'anno 2023 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-questionario include una specifica appendice per renderlo più rispondente al monitoraggio degli interventi nell'ambito del PNRR, che caratterizzeranno l'azione degli enti locali nei prossimi anni. Allo stesso tempo lo schema di relazione-questionario conserva in buona parte inalterato il contenuto delle Linee guida approvate negli scorsi anni, essendosi stabilizzato, dopo la riforma del 2012, il tessuto normativo di riferimento.

Il nuovo schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, è organizzato in sezioni e una appendice dedicata 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. Sono state, inoltre, inserite alcune domande relative al PIAO e alle misure di contrasto alla corruzione adottate dall'Ente;
- 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; contiene inoltre informazioni circa la costituzione di nuove società o l'acquisizione di partecipazioni dirette o indirette nell'anno;
- 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 PNRR vuole cogliere, sul versante dei controlli interni, le azioni dell'ente relative all'implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori, con particolare attenzione al sistema dei controlli adottati.

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.

Ove le Sezioni di controllo dovessero rilevare l'assenza o l'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno, in forza del comma 4, art. 148 del Tuel, potranno essere attivati presso le Sezioni giurisdizionali regionali giudizi per l'irrogazione di sanzioni agli amministratori.

CONSIDERATO

Sistema di controlli interni della Città Metropolitana di Napoli.

La Città Metropolitana di Napoli ha trasmesso a questa Corte, tramite il sistema Limefit, in data 17 aprile 2024, il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'Ente relativo all'esercizio **2022.**

Anche per l'anno 2023 la Città Metropolitana di Napoli ha trasmesso a questa Corte, tramite il sistema LimeFit, in data 30 maggio 2024, il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'Ente relativo all'esercizio **2023.**

L'esame dei questionari del sistema dei controlli interni sarà trattato congiuntamente per gli anni 2022 e 2023 anche al fine di realizzare un più tempestivo allineamento.

1. Sistema dei controlli.

La Città Metropolitana di Napoli riferisce, per entrambe le annualità in esame, che il sistema dei controlli interni è esercitato in conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti dell'Ente.

Si rileva una parziale coincidenza tra *report* previsti e prodotti nel corso di entrambi gli anni di riferimento.

In nota l'Ente precisa che, in relazione al controllo di gestione, la mancata coincidenza tra *report* previsti e prodotti è dovuta al differimento del termine previsto per l'approvazione del bilancio da parte degli enti locali (31 agosto per l'anno 2022 e 15 settembre per l'anno 2023).

In ordine al controllo strategico, in relazione all'annualità 2022, l'assenza di concordanza è dovuta alla proclamazione del Sindaco a seguito di elezioni.

Relativamente al controllo sugli organismi partecipati non è stato prodotto il *report* previsto per la S.A.P.N.A. S.p.A. a causa della mancata trasmissione da parte della citata società del bilancio infrannuale del 2022 e del 2023.

L'Ente registra una criticità di basso grado in ordine al controllo di regolarità amministrativo e contabile causata dall'assenza di personale dedicato in via esclusiva a tale funzione.

Nel corso di entrambe le annualità in esame non sono stati ufficializzati *report* da delibere di Giunta o di Consiglio in relazione al controllo di regolarità amministrativo e contabile e al controllo sulla qualità dei servizi. In ordine al controllo strategico l'assenza di delibere è riferita al solo anno 2022.

Si rimarca come non sia stata avviata alcuna azione correttiva, salvo che per il controllo sugli equilibri finanziari e solo in relazione all'annualità 2022.

Per entrambe le annualità in esame non sono intervenute modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo dell'intero sistema dei controlli interni, ad eccezione dell'anno 2022 che ha visto l'implementazione di un *software* per correlare il controllo di gestione con il controllo strategico.

Infine, per entrambe le annualità in esame, non è stato conferito ad altri organismi associativi istituzionali l'esercizio delle funzioni relative ai controlli interni, né sono stati attribuiti incarichi consulenziali per l'esercizio delle funzioni relative ai controlli interni.

2. Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Dall'analisi dei questionari relativi al controllo di regolarità amministrativa e contabile si rileva come, nelle proposte di deliberazione, i responsabili dei servizi hanno relazionato in ordine ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economica-finanziaria e patrimoniale dell'Ente, al fine di consentire al responsabile di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile.

La Città Metropolitana di Napoli utilizza una tecnica di campionamento per la scelta degli atti amministrativi da sottoporre al controllo successivo disciplinata ogni anno nella sezione "rischi corruttivi" del PIAO. Tale tecnica suddivide gli atti adottati in gruppi e poi in macroaree di rischio. Viene assicurato il controllo di almeno un atto per Direzione.

Si evidenzia che gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'Ente da sottoporre al

controllo successivo e che gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa.

In ordine al controllo di regolarità contabile sul totale degli atti esaminati non vi sono state irregolarità rilevate e sanate. L'Ente al riguardo precisa che "*dal punto di vista contabile non sono state rilevate irregolarità in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa atteso che le determinazioni esaminate erano già state sottoposte alla verifica della regolarità contabile in sede di apposizione del relativo visto del Responsabile dei Servizi Finanziari*". La Sezione sul punto sottolinea come, sebbene interrelati, il controllo di regolarità contabile e il visto del responsabile dei servizi siano due aspetti distinti del controllo successivo degli atti amministrativi. Invero, il primo si concentra sulla verifica della conformità all'equilibrio finanziario, diversamente il visto del responsabile dei servizi finanziari è un visto di regolarità contabile che attesta la copertura finanziaria di un impegno di spesa e viene apposto su tutti gli atti amministrativi che comportano impegni di spesa al fine di garantire la presenza di una sufficiente copertura nel bilancio.

In relazione, poi, al controllo di regolarità tecnico-amministrativa l'Ente afferma che le irregolarità riscontrate erano sanabili poiché consistenti, nella maggioranza dei casi, in inadempienze in materia di obblighi di trasparenza ancora suscettibili di adempimento.

I *report* indirizzati ai responsabili dei servizi hanno avuto cadenza quadrimestrale.

La Sezione rimarca come i risultati condensati nei *report* elaborati, all'esito dell'attività di controllo, sono finalizzati ad indirizzare gli organi preposti all'adozione sia di decisioni adeguatamente motivate, che di misure correttive.

Per entrambe le annualità, non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi e non sono state verificate le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti. Sul punto l'Ente precisa in nota che nella relazione al rendiconto è allegato il prospetto di cui all'art. 41, comma 1, del d.lgs. n. 231/2002 recante l'indicatore dei tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture. Inoltre, l'organo di revisione ha dato atto delle verifiche effettuate in merito alla tempestività dei pagamenti e alle misure previste dall'art. 1, commi 858-872 della l. n. 145/2018. La Sezione evidenzia come le informazioni circa i pagamenti

effettuati sono di fondamentale importanza per la verifica della tempestività dei pagamenti e sono utilizzati per il calcolo dei relativi indicatori previsti dalla legge. Gli organi di controllo interno avranno cura di effettuare opportuni accertamenti sul rispetto da parte dell'Ente dei termini di pagamento. Tali accertamenti potranno essere svolti con specifici controlli ovvero in occasione della periodica verifica di cassa, esaminando, a campione, i mandati di pagamento e riscontrando anche il rispetto delle scadenze di pagamento.

Infine, i responsabili dei servizi, nella maggior parte dei casi, si sono adeguati alle direttive ricevute a seguito di riscontrate irregolarità.

Alla luce di quanto rilevato si invita l'Ente ad implementare tale tipologia di controllo. Ciò al fine di permettere pienamente a tale forma di controllo di assurgere ad una funzione di guida e orientamento della struttura al rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento della P.A., finalità che il legislatore, con l'anzidetta forma di controllo, vuole opportunamente stimolare e perseguire.

3. Controllo di gestione.

L'Ente, per entrambe le annualità, dichiara di aver trasmesso il Referto Controllo di gestione alla Corte dei conti ex art. 198-bis TUEL. Inoltre, si è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consente di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

Sebbene l'Ente risponda positivamente al quesito concernente la capacità da parte del controllo di gestione di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi, non indica i casi in cui gli obiettivi sono stati riprogrammati. In nota l'Ente afferma che, per l'anno 2022, non si è resa necessaria una riprogrammazione degli obiettivi in considerazione del differimento del termine per l'approvazione del bilancio previsione degli Enti locali e, conseguentemente, del termine di approvazione del PIAO. Per l'annualità 2023 non viene indicato il numero di casi in cui gli obiettivi sono stati riprogrammati e pertanto la risposta positiva al quesito appare priva di valore informativo.

L'Ente non eroga servizi a domanda individuale.

Per entrambe le annualità in esame l'Ente ha stipulato, su base volontaria, contratti individuali di lavoro a distanza nella misura del 60,71% per l'anno 2022 e il 49.25% per

l'anno 2023. Il Sistema di Misurazione e Valutazione della *Performance* contempla tra i fattori valutativi il lavoro agile.

La Sezione invita l'Ente a consolidare tale tipologia di controllo che ha la finalità di "*accompagnare*" le strutture operative per individuare tempestivamente gli scostamenti delle attività in corso rispetto agli obiettivi predeterminati, al fine di consentire tempestive misure correttive o una rimodulazione dei programmi in essere.

4. Controllo strategico.

L'Ente ha approvato il PEG e ne ha pubblicato i contenuti sul portale istituzionale nella Sezione Amministrazione Trasparente.

Dall'esame di entrambi i questionari si evidenzia che l'Ente ha risposto positivamente a quasi tutti i quesiti della sezione in esame.

Il controllo strategico risulta operativamente integrato con il controllo di gestione anche a seguito della implementazione del *software* di correlazione tra i due controlli nel corso del 2022.

Si evidenzia come il controllo strategico non utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie anche al fine di integrare il ciclo della *performance* con quella di bilancio.

Inoltre, per l'anno 2022 non è stata adottata nessuna delibera di verifica dello stato di attuazione dei programmi. Per l'anno 2023 ne è stata adottata solo una.

Lo stato di avanzamento del PEG è stato monitorato con cadenza annuale.

L'Ente ha adottato il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) ma per l'anno 2023, diversamente che per l'anno 2022, non ha programmato specifici percorsi formativi e di qualificazione per il personale preposto alla sua redazione.

Infine, la sezione "valore pubblico" del PIAO non include indicatori riferibili al Benessere Equo e Sostenibile promosso dall'Agenda ONU 2030 e alla promozione e sostegno alle politiche giovanili di sviluppo e di aggregazione.

La Sezione rimarca come il controllo strategico e la contabilità analitica siano due strumenti fondamentali per la gestione efficiente degli enti locali, con obiettivi e ambiti di applicazione distinti ma complementari. Mentre il controllo strategico valuta la coerenza tra obiettivi del Documento Unico di Programmazione (DUP) e i risultati

effettivi, la contabilità analitica si concentra sulla misurazione dei costi relativi a specifiche attività o progetti per migliorare l'efficacia e l'economicità della spesa pubblica. Il controllo strategico, in altre parole, fornisce una visione di insieme sulla coerenza tra obiettivi e risultati, mentre la contabilità analitica offre informazioni dettagliate sui costi di ogni attività. La combinazione di questi due strumenti consente agli enti locali di adottare un approccio più efficace alla gestione delle risorse, migliorando la pianificazione strategica e la gestione delle attività operative. Risulta opportuno utilizzare la contabilità analitica per supportare il controllo strategico, fornendo dati specifici sui costi associati a determinati obiettivi.

Invero, il controllo strategico si concentra sull'individuazione di eventuali problemi nella programmazione e propone soluzioni agli organi di governo. Il controllo strategico viene svolto sia *ex ante* – risultando prezioso in fase di programmazione e di definizione degli indirizzi (strategici) e delle direttive (gestionali) – sia *ex post,* rappresentando un momento di verifica e di riferimento per la programmazione del successivo periodo (controllo "orientato al futuro "). Il controllo strategico consiste, quindi, nell'analisi della congruenza e degli eventuali scostamenti tra gli obiettivi fissati e le scelte effettuate e le risorse (umane, finanziarie e materiali) assegnate; nell'individuazione di eventuali fattori ostativi alla buona riuscita della programmazione; nella identificazione di eventuali responsabilità per la mancata (o parziale) attuazione delle scelte programmatiche. La buona riuscita di questo controllo presuppone, da un lato, una pianificazione strategica accurata, il cui momento fondamentale è rappresentato dal Piano Esecutivo di Gestione (PEG) nonché dalla redazione del DUP (Documento Unico di Programmazione); a questi documenti segue il PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione), che costituisce lo strumento attraverso il quale vengono assegnate le risorse umane, materiali e finanziarie ai dirigenti, rendendo concreta la separazione tra direzione politica ed attività gestionale. Per l'integrazione del controllo strategico con il ciclo di bilancio un ruolo essenziale è svolto dalle informazioni provenienti dalla contabilità analitica, che consente di attribuire specificamente i costi diretti o indiretti a prodotti o servizi particolari. Attraverso i dati contabili analitici, il controllo di gestione permette di rilevare in dettaglio tutti i costi, così da ridurre quelli meno utili.

5. Controllo sugli equilibri finanziari.

Sulla base delle risposte fornite al questionario, per entrambe le annualità, si evince che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

Si rileva come, per entrambe le annualità in esame, siano state richieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario con riguardo alla gestione di competenza. La Sezione sottolinea come risulti basilare che le misure adottate siano coerenti con la situazione finanziaria dell'Ente. Inoltre, per l'anno 2022, si è dovuto impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 187, co. 2, lett. b), Tuel per salvaguardare gli equilibri finanziari. L'Ente ha fatto, quindi, utilizzo di risorse finanziarie disponibili per far fronte a situazioni di difficoltà finanziaria, che avrebbero potuto compromettere l'equilibrio del bilancio, per finanziare spese correnti a carattere non permanente che non fanno parte della gestione ordinaria dell'ente.

La Sezione nel prendere atto delle risposte fornite a questa sezione del questionario rinvia ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione. Rammenta che il controllo sugli equilibri finanziari mira a garantire un monitoraggio costante degli equilibri, della gestione di competenza, dei residui e di cassa, per raggiungere gli obiettivi di finanza pubblica. Questo controllo è svolto sotto la direzione del responsabile del servizio finanziario, con il coinvolgimento dei responsabili dei vari servizi dell'ente, e sotto la vigilanza dell'organo di revisione. La normativa prevede anche il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale (se previsto), del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le loro responsabilità. La giurisprudenza contabile (cfr. da ultimo deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG) ha già sottolineato che l'intento del legislatore è quello di responsabilizzare l'intera organizzazione dell'ente, attraverso il coinvolgimento dell'amministrazione nel suo complesso nel controllo sugli equilibri. Le modalità, nonché l'assetto organizzativo relativo al controllo degli equilibri, devono trovare esauriente disciplina nel regolamento di contabilità dell'ente, con l'obiettivo di coordinare i ruoli specifici dei molteplici attori del controllo in parola e garantire la piena conoscenza delle vicende, interne ed esterne, che possono influire sugli andamenti economico-finanziari. Di rilievo è il collegamento degli artt. 147 e 147-quinquies con l'art. 153, co. 6, Tuel, che

con riferimento al regolamento di contabilità dell'ente, richiede di disciplinare le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni agli organi di governo, nonché alla Corte dei conti in caso di situazioni pregiudizievoli degli equilibri del bilancio. L'inoltro della segnalazione attiva l'obbligo da parte del Consiglio di adottare l'apposita delibera di riequilibrio ai sensi dell'art. 193 Tuel. (deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR). Il controllo sugli equilibri finanziari interviene per correggere andamenti gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio, ripristinando i saldi economici e finanziari programmati. Si concentra su gestioni di competenza, cassa, residui, somme vincolate, programma dei pagamenti, parametri di deficitarietà, vincoli di finanza pubblica e partecipazioni. Il Segretario e i responsabili dei servizi partecipano attivamente al controllo, verificando la compatibilità tra pagamenti e disponibilità di cassa. Si sottolinea che è sempre necessario adottare le opportune iniziative al fine del mantenimento e della salvaguardia, anche in via prospettica, degli equilibri di bilancio.

6. Controllo sugli organismi partecipati.

L'Ente, per entrambe le annualità, dichiara di detenere partecipazioni e di essere dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art.147-quater, comma1, Tuel.

L'Ente risponde positivamente alla maggioranza dei quesiti e rappresenta di non aver costituito nuove società o acquisito partecipazioni dirette o indirette nel corso di entrambe le annualità oggetto di esame.

Risponde negativamente al quesito concernente la pubblicazione, da parte degli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi, della Carta dei servizi.

Dagli atti in possesso di questa Sezione (deliberazione del consiglio metropolitano n. 228 del 27/12/2024 recante oggetto revisione periodica delle partecipazioni della Città Metropolitana di Napoli detenute alla data del 31/12/2023 - Approvazione del piano di razionalizzazione annuale) risulta come l'Ente detenga le sottoindicate partecipazioni:

Denominazione	Quota di partecipazione	Esito della ricognizione
AR.ME.NA. S.p.A.	100%	Mantenimento con misure di razionalizzazione
S.A.P.NA. S.p.A.	100%	Mantenimento con misure di razionalizzazione
ACN S.r.l. In liquidazione	25,00%	Società con partecipazione minoritaria non di controllo In corso procedura di liquidazione
Società Gestione Servizi Aeroporti Campani - GE.S.A.C. S.p.A.	11,88%	Società con partecipazione minoritaria non di controllo Società controllata da 2i Aeroporti S.p.A.
T.E.S.S. - Costa del Vesuvio S.p.A. In liquidazione	9,15%	Società con partecipazione minoritaria non di controllo In corso procedura di liquidazione
Agenzia Locale di Sviluppo dei Comuni Area Nolana S.c.p.A.	7,51%	Società con partecipazione minoritaria non di controllo
Mostra d'Oltremare S.p.A.	4,41%	Società con partecipazione minoritaria non di controllo controllata dal Comune di Napoli

La Sezione riservandosi specifici approfondimenti in sede dei controlli intestati per legge rileva come la AR.ME.NA. S.p.A. e la S.A.P.NA. S.p.A. siano società con partecipazione totalitaria dell'Ente ed oggetto di procedure di razionalizzazione tese al contenimento delle spese di funzionamento. Con riferimento alla S.A.P.NA. S.p.A. occorre precisare che nel piano di razionalizzazione approvato dal Consiglio metropolitano con deliberazione n. 199 del 27/12/2023 veniva prevista l'alienazione delle quote societarie ai tre ATO Napoli 1, Napoli 2 e Napoli 3. Tale misura non si è concretizzata e nelle more della definizione del ruolo della società nel quadro della convenzione che potrà essere stipulata tra Città Metropolitana ed Enti d'Ambito in ordine alla gestione degli impianti di trattamento e smaltimento rifiuti è stata prevista quale misura di razionalizzazione il contenimento dei costi di funzionamento.

La ACN S.r.l. è in liquidazione dal 29/05/2014 ed ha cessato ogni attività. La procedura mira al recupero, anche giudiziale, dei crediti vantati dalla società. Il completamento della

procedura liquidatoria è connesso all'esito dei giudizi ancora pendenti fino alla estinzione della società.

La Società Gestione Servizi Aeroporti Campani - GE.S.A.C. S.p.A. ha come socio maggioritario (83,12%) la 2i Aeroporti S.p.A.

Non viene rilevata, da parte dell'Ente, la necessità di misure di razionalizzazione.

La T.E.S.S. - Costa del Vesuvio S.p.A. è in liquidazione dal 30/01/2012. Dal 2016 la società è in procedura di concordato preventivo, omologato dal Tribunale di Napoli in data 24/10/2016. Con decreto del 29/11/2021 il Tribunale di Napoli ha attestato la completa esecuzione del concordato preventivo. Occorre attendere il corso della procedura liquidatoria fino alla estinzione della società.

Per l'Agenzia Locale di Sviluppo dei Comuni Area Nolana S.c.p.A. l'Ente ha previsto il mantenimento senza interventi.

Per la Mostra d'Oltremare S.p.A. l'Ente rappresenta che poiché il socio di maggioranza è il Comune di Napoli "*nessuna misura di contenimento dei costi per la mostra d'Oltremare spa può essere disposta indipendentemente dal comune stesso*".

La Sezione rimarca l'importanza del controllo sugli organismi partecipati ai fini del mantenimento degli equilibri finanziari e di bilancio e per i riflessi sia diretti che indiretti che le partecipazioni possono recare al bilancio dell'Ente socio. Invero, i criteri e gli obiettivi d'azione connessi alla razionalizzazione delle partecipate sono suscettibili di influire significativamente sui bilanci degli enti locali. La Sezione invita l'Ente ad un attento monitoraggio delle procedure liquidatorie in corso adottando, ove possibile, idonee iniziative volte alla più rapida conclusione delle stesse anche al fine di evitare che l'aggravio dei costi derivanti dalla liquidazione si rifletta sugli equilibri finanziari della Città Metropolitana.

7. **Controllo sulla qualità dei servizi.**

L'Ente per entrambe le annualità dichiara di non aver adottato la Carta dei servizi e di aver effettuato solo per alcuni servizi l'analisi sulla erogazione della qualità "*effettiva*".

Vengono utilizzati due indicatori per rappresentare le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate e le rilevazioni sulla qualità dei servizi si estendono anche agli organismi partecipati.

La soddisfazione degli utenti è stata misurata solo su alcuni servizi e l'Ente non effettua, per entrambe le annualità oggetto di esame, confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

Per l'annualità 2023 l'Ente rappresenta che risulta "*in corso di verifica*" l'attività relativa all'innalzamento degli *standard* economici o di qualità dei servizi rispetto all'anno precedente.

La Sezione nel prendere atto delle risposte fornite invita l'Ente a adottare la Carta dei Servizi ed a implementare la tipologia di controllo in argomento.

Giova rammentare che l'adozione di una Carta dei Servizi e la gestione del controllo di qualità sono attività obbligatorie per le amministrazioni pubbliche. Il Legislatore ha introdotto la Carta quale strumento di garanzia per i cittadini fruitori dei servizi, attraverso il quale l'Ente assume la propria responsabilità nel rispetto di *standard* e parametri predefiniti misurati e verificati periodicamente. Ai fini del corretto controllo sulla qualità dei servizi è importante che la preventiva individuazione degli *standard* di qualità rappresenti compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate e le rilevazioni siano estese anche agli Organismi partecipati; in particolare, gli *standard* di qualità programmati devono essere determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti similari in materia.

Al riguardo, infatti, la qualità dei servizi deve essere intesa come rapporto tra la prestazione del servizio offerto e le aspettative del cittadino; in questo senso la Carta si pone due obiettivi: dare garanzie ai cittadini rispetto alla soddisfazione delle proprie aspettative e rispetto agli *standard* minimi di servizio garantito; promuovere il miglioramento continuo in termini di attività e di risultati raggiunti.

Si rileva, altresì, come il controllo di qualità sia volto alla misura della soddisfazione degli utenti interni ed esterni dell'ente attraverso l'utilizzo di metodologie adeguate. Esso valuta sia l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, sia l'efficacia dei servizi offerti ai cittadini, riflettendo il rapporto tra cittadini e istituzioni. Questo controllo non si limita alla valutazione dell'*output*, ma considera anche il rispetto delle funzioni di integrità e trasparenza dell'amministrazione. Inoltre, gli utenti e i cittadini sono chiamati a svolgere un ruolo attivo nella valutazione dei servizi, insieme alla pubblica amministrazione e agli eventuali gestori. Anche in questo caso è necessario che vengano

inserite nei regolamenti specifiche previsioni e finalità per svolgere questo controllo. Da ultimo, l'art. 24 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, in materia di contratti di affidamento dei servizi pubblici, ha stabilito che tali accordi devono contenere previsioni dirette, tra l'altro, a promuovere il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate. Preme, tra l'altro precisare, come ribadito dalla Sezione delle autonomie (18/SEZAUT/2020/INPR), che tale tipologia di controllo è finalizzato 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 da 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.

8. Appendice sul PNRR.

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

Risponde positivamente a molti quesiti, ma, per entrambe le annualità in esame, risponde negativamente alla domanda relativa alla emanazione da parte dell'organo politico di specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR in materia di *auditing* finanziario-contabile e sulla *performance*.

Si rilevano possibili criticità rispetto alla mancata raccolta da parte del sistema informativo dell'Ente dei dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR, anche al fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema *ReGiS*.

Inoltre, all'interno dell'Ente non è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR.

La Città Metropolitana riferisce che i sistemi informatici dell'Ente non sono in grado di integrare tempestivamente i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, anche al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati. L'Ente per entrambe le annualità offre a chiarimenti la medesima risposta ovvero che è in corso l'implementazione del monitoraggio sullo stato di attuazione degli obiettivi PNRR mediante l'integrazione dei

dati estrapolati dal REGIS e che allo stato si è in attesa delle abilitazioni che devono essere concesse dai Ministeri competenti (nel caso di specie MASE). Non si può non rilevare come tale criticità si sia protratta per almeno due annualità.

Infine, si rileva che:

- il controllo di gestione non è in grado di produrre specifici *report*, indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR, e il rispetto dei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE (decreto Mef 6 agosto 2021);
- l'Ente non ha garantito strumenti di coordinamento tra i diversi uffici affinché vi sia la condivisione del cronoprogramma e degli obiettivi da raggiungere e non ha predisposto controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR.

Con riferimento alle risorse del Piano occorre rimarcare come ex articolo 3, comma 3, del d.m. 11 ottobre 2021 gli enti territoriali "*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*". Inoltre, l'art. 9, co. 4, del d. l. n. 77/2021, dispone che «*Le amministrazioni (…) assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze. Conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit*».

I principi della tracciabilità e la perimetrazione delle risorse PNRR sono stati ribaditi dalla circolare del Ministero dell'economia e finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato n. 29 del 26 luglio 2022 (con annesso "*Manuale delle procedure finanziarie degli interventi PNRR*") al punto 5, penultimo capoverso.

Infine, le verifiche sui fondi del PNRR rientrano nell'ambito dell'attività di vigilanza dell'organo di revisione; in particolare, l'art. 9 del sopra citato d.m. dispone che «*agli interventi realizzati nell'ambito dell'iniziativa Next Generation EU si applicano i controlli amministrativo contabili previsti dai rispettivi ordinamenti*».

La Sezione, sulla base delle risposte fornite, ravvisa potenziali criticità.

Invita, pertanto, l'Ente 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 realizzare eventuali modifiche organizzative al fine di rilevare con immediatezza eventuali e potenziali inefficienze, ritardi, difformità o altre disfunzioni, attivando prontamente misure autocorrettive tese al loro superamento.

9. Conclusioni.

Tutto ciò premesso, a seguito dell'analisi dei referti sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni effettuati nelle annualità **2022** e **2023** della **Città Metropolitana di Napoli**, la Sezione rileva, allo stato degli atti, la presenza di criticità relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni.

La Sezione, nel rammentare il disposto ex art. 148 comma 4 del TUEL ("*in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione*"), richiama l'Amministrazione 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, ad implementare tale tipologia di controllo, inoltre, a prescindere dalla presenza di situazioni critiche già rilevate, l'Ente potrà attivare controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi anche al fine di poter rendere pienamente operativa e realmente incisiva tale strategica forma di *audit*;

- in tema di Controllo di gestione, ad indicare i casi in cui gli obiettivi sono stati riprogrammanti in ragione della necessità dell'adozione di misure correttive in corso di gestione;

- di implementare il Controllo strategico anche attraverso la costruzione di un adeguato sistema informativo che consenta l'integrazione del ciclo della *performance* con quello di bilancio utilizzando le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie;
- in tema di controllo sugli equilibri finanziari, a adottare le opportune iniziative al fine di tutela e salvaguardia, anche in via prospettica, degli equilibri di bilancio;
- a monitorare, in ordine al Controllo sugli organismi partecipati, l'andamento delle partecipazioni per i riflessi, anche indiretti, che possono riverberarsi sul bilancio dell'Ente socio e a operare un attento monitoraggio delle procedure liquidatorie in corso adottando, ove possibile, idonee iniziative volte alla più rapida conclusione delle stesse anche al fine di evitare che l'aggravio dei costi derivanti dalla liquidazione si rifletta sugli equilibri finanziari della Città Metropolitana;
- in tema di Controllo sulla qualità dei servizi, a adottare la Carta dei Servizi a implementare tale tipologia di controllo anche mediante il confronto sistematico con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;
- relativamente all'appendice sul PNRR, ad attivare prontamente misure correttive tese al superamento di eventuali e potenziali inefficienze, ritardi, difformità o altre disfunzioni, al fine di garantire il corretto impiego delle risorse a valere sul Piano, monitorando lo stato di avanzamento dei progetti finanziati.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, all'esito dell'analisi sui questionari sulle relazioni annuali della **Città Metropolitana di Napoli**, sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli esercizi **2022** e **2023**, ai sensi dell'art. 148 del TUEL:

- **accerta**, allo stato degli atti, la presenza di criticità relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni e **invita** l'Ente a adottare idonee misure correttive secondo le considerazioni e le raccomandazioni espresse nella parte motiva;

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

DISPONE

che l'Ente comunichi a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate con apposita relazione;

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 della Città Metropolitana di Napoli ed all'Organo di revisione dei conti della Città Metropolitana di Napoli.

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

Così deciso, in Napoli, nella Camera di consiglio del 28 maggio 2025.

Il Magistrato relatore	Il Presidente
Tommaso Martino	Alfredo Grasselli

Depositato in Segreteria il
28 maggio 2025
Il Direttore della Segreteria
Dott. Giuseppe Imposimato