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 16 gennaio 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 del Comune di Vico Equense (NA);

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

Vista l'ordinanza, n. 4/2025, 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 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.

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, 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 **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 del Comune di Vico Equense (NA).

Il Comune di Vico Equense (NA) ha trasmesso a questa Corte tramite il sistema Limefit in data 15 luglio 2024, il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'Ente relativo all'esercizio **2022.**

Per l'anno 2023 il Comune di Vico Equense (NA) ha trasmesso a questa Corte tramite il sistema LimeFit, in data 15 luglio 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.**

L'Ente riferisce che il sistema dei controlli interni, per entrambe le annualità, è esercitato in conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti dell'Ente.

Si rileva coincidenza tra *report* previsti e prodotti nel corso di entrambi gli anni di riferimento, sebbene per alcuni controlli sia stato previsto e prodotto un solo *report.*

L'Ente dichiara che non sono state registrate criticità nella organizzazione o nell'attuazione dei controlli.

In ordine al numero di unità di personale assegnate al controllo, espresse in unità anno equivalenti, per entrambe le annualità, in ordine ad alcune tipologie di controllo (gestione, strategico, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi) il numero di unità di personale assegnate è inferiore a uno.

Infine, per entrambe le annualità in esame, non è stato conferito ad altri organismi associativi istituzionali 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 è emerso che la tecnica di campionamento per la scelta degli atti da sottoporre al controllo è quella dell' "*estrazione causale*".

La Sezione, sul punto 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). Invero, la mera estrazione casuale e indifferenziata non costituisce una tecnica di campionamento sufficientemente efficace, in luogo di un più rigoroso criterio statistico volto a intercettare gli atti più rappresentativi delle aree a maggior rischio.

L'Ente al quesito se gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'Ente da sottoporre al controllo successivo, risponde per l'anno 2022 che "*non ricorre la fattispecie*", mentre per l'anno 2023 con l'allocuzione "*ND*", e con la stessa allocuzione "*ND*", ha risposto al quesito se gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa. La Sezione rammenta che tale opzione può essere utilizzata nel caso in cui, per disfunzioni interne, non si disponga delle informazioni necessarie per rispondere correttamente alla domanda.

Si invita, quindi, l'Ente a fornire chiarimenti in merito.

Infine, 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. La Sezione, rimarcandone la rilevanza, invita l'Ente ad effettuare mirati controlli ed ispezioni.

Alla luce delle criticità rilevate, 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 PA, finalità che il legislatore, con l'anzidetta forma di controllo, vuole opportunamente stimolare e perseguire.

3. **Controllo di gestione**.

L'Ente dichiara, per entrambe le annualità, di aver trasmesso il referto Controllo di gestione alla Corte dei conti, ex art.198-bis Tuel. Afferma, altresì, di essere dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo.

Nel 50% dei casi i *report* periodici prodotti sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere.

L'Ente, per entrambe le annualità, rappresenta che il controllo di gestione non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi.

La Sezione rileva come il controllo di gestione dovrebbe avere la finalità di "*accompagnare*" le strutture operative dell'Ente 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. Si raccomanda all'Ente di procedere ad una ricognizione delle metodologie adottate al fine di individuare idonee misure di efficientamento di questa specifica funzione di controllo.

L'Ente eroga servizi a domanda individuale. Il tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale, per entrambe le annualità, è pari al 42%. La Sezione raccomanda di monitorare l'indice di copertura al fine della salvaguardia e tenuta degli equilibri di bilancio.

4. **Controllo strategico.**

Le risposte fornite dall'Ente, per entrambe le annualità, in relazione a tale sezione del questionario sono per lo più positive.

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

Si evidenzia come, per entrambe le annualità, l'Ente non ha adottato, tra le misure generali di prevenzione del rischio corruzione, quelle relative alla rotazione degli incarichi dirigenziali e quelle relative alla rotazione ordinaria del personale. L'Ente nel questionario chiarisce che la dotazione organica del Comune non consente la rotazione del personale.

La Sezione, in tema, rileva come nei casi in cui la rotazione non possa essere effettuata, specie all'interno di amministrazioni di piccole dimensioni, è necessario che le amministrazioni motivino adeguatamente nel Piano Triennale di Prevenzione della

Corruzione e della Trasparenza (PTPCT) le ragioni della mancata applicazione dell'istituto. In questi casi le amministrazioni sono comunque, tenute a adottare misure per evitare che il soggetto non sottoposto a rotazione abbia il controllo esclusivo dei processi, specie di quelli più esposti al rischio di corruzione. In particolare, dovrebbero essere sviluppate altre misure organizzative di prevenzione che sortiscano un effetto analogo a quello della rotazione, a cominciare, ad esempio, da quelle di trasparenza.

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.

Inoltre, l'Ente rappresenta che, in corso di esercizio, è stato assicurato che il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa.

La Sezione rammenta che la *ratio* di questo tipo di controllo consiste, in particolare, nell'individuare i flussi informativi necessari all'Ente, affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere le tendenze gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e di ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari. 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, co. 1, TUEL.

Le riposte fornite a questa sezione del questionario sono per lo più positive.

Dagli atti in possesso della Sezione (deliberazione di C.C. n. 82 del 28/12/2023 di revisione periodica delle partecipazioni pubbliche ex art. 20 del d.lgs. 175/2016 e s.m.i.) si rileva, tra l'altro, come l'Ente abbia deliberato la cessazione nella partecipazione di due organismi che risultano in liquidazione. La Sezione raccomanda all'Ente di effettuare un attento monitoraggio delle procedure liquidatorie e di dismissione in corso, adottando, ove possibile, idonee iniziative volte alla più rapida conclusione di detti procedimenti.

La Sezione rimarca, altresì, l'importanza del controllo sugli organismi partecipati ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio e finanziari per i riflessi sia diretti che indiretti che le partecipazioni in enti di diversa natura 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.

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

L'Ente, per entrambe le annualità, rappresenta di non aver adottato la Carta dei servizi.

Le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si estendono anche agli organismi partecipati ed inoltre, non sono stati pubblicati i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti e non sono stati effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

Alla luce delle risposte fornite la Sezione invita l'Ente a superare le criticità sopra evidenziate ed a adottare senza indugio la Carta dei servizi. Preme, tra l'altro, precisare, come ribadito dalla Sezione delle autonomie (18/SEZAUT/2020/INPR), che tale tipologia di controllo è finalizzata ad intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, a fornire alla 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.

Dalla analisi di questa sezione del questionario si evince che l'Ente ha risposto positivamente a quasi tutti i quesiti.

L'Ente avrà comunque cura di analizzare i propri sistemi di *governance* del Piano nazionale di ripresa e resilienza per verificare se sia necessario porre in essere eventuali modifiche organizzative al fine di rilevare con immediatezza eventuali e potenziali inefficienze, ritardi, difformità o altre disfunzioni, così da poter attivare 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** del Comune di **Vico Equense (NA)**, 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, richiama l'Amministrazione comunale ad una sempre più puntuale definizione dei principali strumenti di programmazione e controllo;

raccomanda all'Ente:

- in ordine al 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*" e a effettuare mirati controlli ed ispezioni. L'Ente, al fine di poter rendere pienamente operativa e realmente incisiva tale strategica forma di *audit*, a prescindere della presenza di situazioni critiche già rilevate, potrà attivare, controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi;
- in tema di Controllo di gestione a porre in essere metodologie organizzative che consentano alle strutture amministrative di disporre tempestivamente di *report* periodici idonei a far rilevare la necessità dell'adozione di misure correttive in corso di gestione, anche sotto il profilo di un'eventuale riprogrammazione degli obiettivi;
- in relazione al Controllo strategico, ad implementare strumenti e misure generali di prevenzione per evitare il rischio corruzione;
- 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;
- in ordine al Controllo sugli organismi partecipati a monitorare l'andamento delle partecipazioni per i riflessi, anche indiretti, che possono riverberarsi sul bilancio dell'Ente;
- a procedere, in tema di Controllo sulla qualità dei servizi, alla adozione della Carta dei servizi e ad implementare lo stesso, estendendolo agli organismi partecipati, anche mediante l'adozione di adeguati indicatori atti a rappresentare compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate, nonché ad attuare

un innalzamento degli *standard* economici o di qualità dei servizi misurabili mediante indicatori definiti e pubblicizzati;

- in ordine 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 del **Comune di Vico Equense (NA)** 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 ad 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;

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 Vico Equense (NA) ed all'Organo di revisione dei conti del Comune di Vico Equense (NA).

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

Così deciso, in Napoli, nella Camera di consiglio del 16 gennaio 2025.

Il Magistrato relatore	Il Presidente
Tommaso Martino	Alfredo Grasselli

Depositato in Segreteria il
16 gennaio 2025

Il Direttore della Segreteria

Dott. Giuseppe Imposimato