



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

composta dai seguenti magistrati:

Alfredo Grasselli	Presidente
Tommaso Martino	Primo Referendario (Relatore)
Ilvio Pannullo	Referendario

nella Camera di Consiglio del 30 ottobre 2024

ha adottato la seguente deliberazione

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

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

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

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

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

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

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

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 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 Mugnano 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. 125/2024, con la quale il Presidente ha deferito la decisione sulla suddetta relazione all'esame collegiale della Sezione convocata in Camera di consiglio per l'odierna seduta;

Udito il relatore, Primo Referendario Tommaso Martino;

PREMESSO

I controlli interni negli enti locali.

L'articolo 148 decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*" (TUEL), come riformulato dall'articolo 3, comma 1, lett. e), decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, recante "*Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*", convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e modificato dall'articolo 33 decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, nell'ambito delle misure volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, prevede che "*le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale.*" A tale fine, i Sindaci dei comuni, i Sindaci delle città metropolitane e i Presidenti delle province trasmettono annualmente alle Sezioni regionali un referto sul

sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno.

L'ampia riforma di cui all'articolo 3, comma 1 sub e) decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel 2015 è entrata a regime, coinvolgendo nei controlli strategico, di qualità e sulle società partecipate tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, compresi quelli esclusi nella fase di prima applicazione.

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

“Il sistema dei controlli interni” - aggiunge la Sezione delle Autonomie nella delibera n. 4/2017/FRG - *“è un complesso apparato di verifiche, che unifica le fasi della programmazione, della gestione e della rendicontazione degli Enti locali. Detta unificazione si realizza nella valutazione dell'efficienza e della qualità dei procedimenti amministrativi nei quali si traduce l'esercizio di funzioni e l'erogazione di servizi, per cui gli esiti dei controlli dovrebbero essere finalizzati all'ottimizzazione delle risorse impiegate nelle varie filiere procedurali. L'organizzazione dei controlli presuppone un'analisi incentrata sia sul processo produttivo che su quello organizzativo, avvalendosi delle rilevazioni riguardanti la programmazione, la gestione e la rendicontazione... Le linee guida, indirizzate agli Enti per fornire loro schemi di referti a firma dei capi delle amministrazioni locali hanno un'impostazione intesa a ridurre e semplificare le informazioni, ma al tempo stesso ad acquisire dati più puntuali che in passato, richiedendo di indicare gli obiettivi raggiunti in termini percentuali, o le misure correttive globalmente adottate e riferite agli specifici ambiti di controllo”*.

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

Le finalità di fondo del controllo in esame sono state individuate, come sopra rammentato, dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nella deliberazione n. 4/SEZAUT/2013/INPR nei seguenti punti: verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni; valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati; verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile; rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente; monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati.

Ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, va altresì rappresentato che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, ai sensi del sopra citato art. 148, comma 4, del TUEL, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare, a carico degli amministratori locali, *“fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico”*, apposita sanzione pecuniaria.

Il sistema dei controlli interni, rinnovato dall'art. 3 del d.l.n.174/2012, è stato maggiormente focalizzato su un percorso di conservazione degli equilibri, assicurando, allo stesso tempo, l'economicità della gestione e la qualità dei servizi, oltre a riproporre i tradizionali canoni di efficacia e di efficienza. In tale ottica i controlli di gestione e strategici sono stati integrati con il controllo costante sugli equilibri finanziari, oltre che degli organismi partecipati. Inoltre, viene introdotto il controllo sulla qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la *customer satisfaction*. Ne risulta una complessa rete di controlli interni, che sostanzialmente mira a verificare se l'assetto amministrativo dell'ente sia in grado di perseguire gli obiettivi gestionali e attuare le misure correttive necessarie a sanare le criticità evidenziate. Il nuovo assetto dei controlli interni, introdotto con la riforma del 2012, pur non discostandosi dal modello di controllo collaborativo, ricorre ad *“inedite”* misure sanzionatorie dei comportamenti degli amministratori. Il controllo interno anche dopo le anzidette modifiche conserva come esito principale

l'applicazione delle misure correttive rimesse alle decisioni dello stesso Ente, che si accompagnano come logica conseguenza agli esiti di verifica dei risultati negativi, in relazione agli scopi e alle intenzioni, nonché in rapporto ai parametri di sana gestione.

Il sistema dei controlli interni si dipana attraverso diverse tipologie di controllo ovvero: il controllo di regolarità amministrativo contabile; il controllo di gestione; il controllo strategico; il controllo sugli equilibri finanziari; il controllo sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi.

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

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

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

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

cui ciascun servizio è finalizzato, che da una coerente valutazione del rapporto con le risorse disponibili.

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

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

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

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

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

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

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

In continuità con quanto avvenuto nelle precedenti annualità, anche per gli anni **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

Controlli interni del Comune di Mugnano di Napoli (NA).

Il comune di Mugnano di Napoli ha trasmesso a questa Corte tramite il sistema Limefit, in data 12 luglio 2024, il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'Ente relativo all'esercizio **2022**.

Per l'anno 2023 il Comune di Mugnano di Napoli ha trasmesso a questa Corte tramite il sistema LimeFit, in data 12 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.

Dall'esame dei questionari relativi alla prima sezione sono emerse, per entrambe le annualità, diverse criticità. Invero, l'Ente dichiara che *"il controllo di gestione è affidato da regolamento al nucleo di valutazione e tale organismo non ha adottato i necessari indicatori né implementato sistemi di rilevazione analitica per centri di costo"*. L'Ente dichiara, inoltre, che il controllo strategico *"non viene effettuato"* e che il Controllo sulla qualità dei servizi *"si inserisce nell'ambito delle attività relative al controllo di gestione la cui carenza incide a cascata sulle altre tipologie di confronto"*.

Si rileva, inoltre, come vi sia una evidente smagliatura tra report previsti/programmati e quelli prodotti. In taluni casi (Controllo di gestione, Controllo strategico, Controllo sugli organismi partecipati; Controllo sulla qualità dei servizi) non è stato prodotto alcun report.

L'Ente dichiara, altresì, che sono intervenute segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza circa il mancato o parziale adempimento degli obblighi di pubblicazione (ex art. 43, co. 5 d.lgs. n. 33/2013).

L'Ente specifica in nota *“che non vi sono unità di personale addette alla sola attività di controllo, per cui si è ipotizzato che il segretario comunale che dirige le attività di controllo, possa dedicare per l'intero anno presumibilmente solo 1/9 delle ore di lavoro settimanale”*.

Infine, per entrambe le annualità in esame, si rileva che non è stato conferito ad altri organismi associativi istituzionali l'esercizio delle funzioni relative ai controlli interni.

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Relativamente al controllo di regolarità amministrativa e contabile, per entrambe le annualità in esame, l'Ente ha adottato quale tecnica di campionamento per la scelta degli atti da sottoporre al controllo quella dell' *“estrazione causale semplice”*, specificando in nota che *“l'estrazione casuale ha riguardato il 5% di tutte le determinazioni dirigenziali, nonché il 10% di tutte le tipologie di atti maggiormente soggetti al rischio di “corruzione”*.

Dal questionario emerge che, a fronte di irregolarità rilevate e segnalate in modo puntuale, non vi sono state irregolarità sanate. In nota viene precisato che *“soltanto di recente si è provveduto ad impartire ai responsabili di settore le direttive cui conformarsi per evitare che si ripetano le irregolarità rilevate”*

In relazione al questionario 2023 l'Ente riferisce che sono state trasmesse ai responsabili dei servizi competenti le direttive alle quali conformarsi in caso di riscontrate irregolarità ma che i responsabili dei servizi non si sono mai adeguati alle direttive ricevute. Per la annualità 2023, a differenza della annualità 2022, si riscontra che non è prevista una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili e sui funzionari delegati. La Sezione, rimarcandone la rilevanza, invita l'Ente:

- a) a dotarsi di una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili e sui funzionari delegati;
- b) ad adottare idonee misure volte a sanare le irregolarità riscontrate;
- c) a richiamare i responsabili dei servizi a conformarsi alle direttive ricevute.

Alla luce dei questionari esaminati e delle plurime 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.

2. Controllo di gestione.

L'Ente dichiara, per entrambe le annualità, di non aver trasmesso il referto Controllo di gestione alla Corte dei conti, ex art.198-bis Tuel).

In tema specifica nei chiarimenti che *“ il referto serve a documentare il grado di realizzo degli obiettivi programmati. Le fonti dalle quali attingere i dati per la sua elaborazione ci sono, con specifico riferimento al rendiconto di gestione completo di tutti i suoi allegati, e alla relazione sulla gestione. Manca ancora un servizio preposto alla funzione di controllo di gestione sebbene dall'art. 2, punto 12, del regolamento sul funzionamento del nucleo di valutazione emerge che tale controllo è affidato al citato organismo. Il perdurare della crisi epidemiologica nel corso dell'anno 2021, ma anche la cronica carenza di personale hanno in qualche modo ostacolato l'intenzione di adeguarsi alle norme in materia di controllo di gestione. Con l'innesto di nuove forze (assunzione di nuove forze e riorganizzazione dei servizi) si cercherà di colmare questa lacuna. Nel corso dell'esercizio finanziario 2023 il settore finanziario iscriverà tra gli obiettivi operativi il processo di contabilità analitica per centri di costo”.*

In note, l'Ente specifica che con delibera di Giunta n. 14 del 31.03.2016 è stato approvato il sistema di misurazione e valutazione della *performance* e che tale sistema è stato integrato con successiva deliberazione n. 50 del 26.07.2016. Con l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 74/2017 si è provveduto ad integrare il sistema in esame mediante approvazione del relativo Regolamento contenente i criteri per la definizione, misurazione e valutazione della performance.

La Sezione nel prendere atto di quanto rappresentato invita l'Ente a produrre e trasmettere alla Corte il referto in questione in ottemperanza a quanto disposto ex artt. 198 e 198 bis del TUEL.

È utile rammentare che il controllo di gestione è 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 quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi. Tale tipologia di controllo 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.

3. Controllo strategico.

L'Ente, per entrambe le annualità, alla sezione 6.1 del questionario riferisce che *“il controllo strategico non viene ancora effettuato”*.

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

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

La Sezione, nel prendere atto di quanto rappresentato, invita l'Ente all'adozione di ogni più opportuna iniziativa volta a garantire l'operatività di un sistema di controllo (strategico e di gestione) integrato, funzionale alla riprogrammazione degli obiettivi e all'emersione di eventuali disfunzioni interne all'Ente. Evidenzia, altresì, che il controllo strategico è finalizzato alla verifica del conseguimento delle finalità previste nei documenti di pianificazione e programmazione dell'organo politico e amministrativo. In particolare, mira a valutare l'adequatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei suddetti piani, programmi e strumenti di indirizzo politico – amministrativo, in termini di coerenza tra obiettivi strategici e risultati raggiunti. La Sezione sottolinea l'esigenza di superare le su riferite criticità.

4. 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.

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.

5. Controllo sugli organismi partecipati.

Con riferimento al controllo sugli organismi partecipati, tale sezione del questionario non è stata implementata poiché l'Ente riferisce di non detenere partecipazioni ai sensi dell'art. 147 quater del TUEL.

Dagli atti in possesso di questa Sezione (ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche al 31.12.2022 ex art. 20 D.Lgs. n. 175/2016) si rileva come il Comune di Mugnano di Napoli dichiara di non possedere società partecipate né partecipazioni societarie ma solo in consorzi ed ambiti, più precisamente: Consorzio cimiteriale tra i Comuni di Mugnano di Napoli e Calvizzano costituito ex artt. 31 e 114 del TUEL (quota di partecipazione pari al 76,66 %); ATO 2 Napoli Volturno, ente strumentale partecipato in liquidazione, (quota di partecipazione pari al 1,25 %); Ente d'ambito gestione rifiuti - ATO rifiuti - ATO Napoli 2, ente strumentale partecipato (quota di partecipazione pari al 5 %).

La Sezione raccomanda comunque di monitorare l'andamento delle partecipazioni anche in organismi non societari per i riflessi, anche indiretti, che possono riverberarsi sul bilancio dell'Ente.

6. Controllo sulla qualità dei servizi.

L'Ente risponde negativamente alle domande di questa sezione del questionario e, per entrambe le annualità, dichiara di non aver adottato la Carta dei servizi.

La Sezione invita l'Ente a dotarsi senza indugio della Carta dei servizi e ad attuare tale tipologia di controllo che è finalizzata ad intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, a fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito.

7. Appendice sul PNRR.

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

La Sezione, in tema, rappresenta che nell'ambito della strategia complessivamente disegnata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, il Governo nazionale, come noto, ha scelto di affidare l'allocazione di una parte dei finanziamenti, nelle materie di competenza degli enti territoriali, ad appositi bandi, che prevedono o prevederanno criteri di assegnazione delle risorse a favore degli enti partecipanti attraverso la

presentazione di progetti. Molte delle componenti che interessano gli enti locali riguardano peraltro ambiti di investimento in relazione ai quali è dato rinvenire preesistenti linee di finanziamento. Nell'ambito del PNRR è inoltre fondamentale la verifica della corretta allocazione in bilancio delle risorse messe a disposizione degli enti territoriali, in modo da impedire che esse vengano anche solo parzialmente distratte verso altre finalità e non diventino così strumento elusivo degli obblighi di rispetto degli equilibri di bilancio derivanti dall'ordinamento contabile. Con riferimento alle risorse del PNRR dedicate a specifici progetti, infatti, gli enti territoriali e i loro organismi ed enti strumentali in contabilità finanziaria accendono appositi capitoli all'interno del piano esecutivo di gestione o del bilancio finanziario gestionale al fine di garantire l'individuazione delle entrate e delle uscite relative al finanziamento specifico (art. 3, comma 3, primo periodo, del d.m. 11 ottobre 2021).

Dalla analisi di questa sezione, si evince che all'interno dell'Ente non è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR e non è stata effettuata una specifica ricognizione dei fondi non nativi PNRR ai fini della rendicontazione. Altresì il controllo di gestione non produce 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 allegato 2). Inoltre, tra i diversi uffici non sono stati garantiti strumenti di coordinamento affinché vi sia la condivisione del cronoprogramma e degli obiettivi da raggiungere.

Infine, l'Ente non ha predisposto controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR.

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

8. Conclusioni.

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

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

raccomanda all'Ente:

- di adempiere agli obblighi di pubblicazione ex d.lgs. n. 33/2013;
- in tema di Controllo di regolarità amministrativa e contabile; a dotarsi di una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili e sui funzionari delegati; ad individuare misure procedimentali atte a sanare le irregolarità riscontrate ed a richiamare i responsabili dei servizi a conformarsi alle direttive ricevute; ad implementare tale tipologia di controllo;
- in ordine al Controllo di gestione, a produrre e trasmettere alla Corte il referto in ottemperanza a quanto disposto ex artt. 198 e 198 bis del TUEL; ad implementare tale tipologia di controllo attraverso l'attuazione di un sistema di contabilità economica affidabile utilizzando le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie e 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;
- a procedere, in tema di Controllo strategico, all'adozione di ogni più opportuna iniziativa volta a garantire l'operatività di tale forma di controllo anche attraverso la costruzione di un adeguato sistema informativo, al fine di orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, di gestione dei servizi e di politiche tariffarie; ad effettuare verifiche preventive tecnico economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione, e di porre in essere specifici percorsi formativi e di qualificazione per il personale preposto alla redazione del PIAO;
- in ordine al controllo sugli equilibri finanziari, a adottare le opportune iniziative al fine della tutela e salvaguardia, anche in via prospettica, degli equilibri di bilancio;

- a monitorare l'andamento delle partecipazioni anche in organismi non societari 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 attuare tale tipologia di controllo;
- relativamente all'appendice sul PNRR, la Sezione invita l'Ente a potenziare il sistema di controllo interno al fine di rilevare con immediatezza possibili inefficienze, ritardi, difformità o altre disfunzioni, attivando prontamente misure correttive tese al loro superamento, nonché ad attivare controlli nei confronti di soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Campania, all'esito dell'analisi sui questionari sulle relazioni annuali del Comune di **Mugnano di Napoli (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 come sopra evidenziate, 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 Mugnano di Napoli ed all'Organo di revisione dei conti del Comune di Mugnano di Napoli.

che la presente deliberazione sia trasmessa, per le valutazioni di competenza, alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione giurisdizionale per la Regione Campania ai fini di quanto previsto dall'articolo 148, comma 4 del T.U.E.L.

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

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

Il Magistrato relatore

Tommaso Martino

Il Presidente

Alfredo Grasselli

Depositato in Segreteria il

31 ottobre 2024

Il Direttore della Segreteria

Dott. Giuseppe Imposimato