CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_CAM - DEL-Reg.-SC_CAM - 0000136 - 12/07/2024 - 09:05

Campania/2024/VSGC

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA CAMPANIA

composta dai seguenti magistrati:

Alfredo Grasselli	Presidente
Domenico Cerqua	Primo Referendario
Tommaso Martino	Primo Referendario (Relatore)

nella Camera di Consiglio del 10 luglio ha adottato la seguente deliberazione.

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

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

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

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

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

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

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

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 13/SEZAUT/2021/INPR del 21 luglio 2021, recante le "*Linee guida per le Relazioni del Sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città*

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_CAM - SC_CAM - 0004256 - Interno - 12/07/2024 - 09:05

Metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020";

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

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

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

Vista la Deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR con la quale la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato le *"Linee guida e relativo questionario per le Relazioni annuali del Sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 - 2023 (art. 148, D. LGS. 18 agosto 2000, n. 267)";*

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

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

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

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

Vista l'ordinanza, n. 90/2024, 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 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, 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 **2020** e **2021**, la Sezione delle Autonomie ha approvato rispettivamente le deliberazioni n.

13/SEZAUT/2021/INPR e n. 16/SEZAUT/2022/INPR contenenti le Linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, le Città Metropolitane e le Province. Nelle ridette deliberazioni la Sezione delle Autonomie ha sottolineato che "*il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce il miglior presidio per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, oltreché per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali. In un contesto di crescenti difficoltà economiche e finanziarie, l'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del decisore politico e amministrativo, nonché per soddisfare i bisogni della collettività amministrata. Attivando il processo di autovalutazione dei propri sistemi di pianificazione-programmazione e controllo nonché dei cicli erogativi in termini di apporto quantitativo e qualitativo, l'Ente può, infatti, ottimizzare le proprie performance attraverso un articolato flusso informativo che, partendo dagli obiettivi strategici, è in grado di individuare ed alimentare gli obiettivi operativi in un quadro organizzativo più strutturato e consapevole. È noto, peraltro, che il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, di converso, aumenta il rischio di alterazioni nei processi decisionali e 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".

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

Lo schema di relazione per l'esercizio 2020 conserva le principali caratteristiche di forma e contenuto delle linee-guida approvate in precedenza, insistendo su una analisi che metta in relazione le funzionalità delle singole tipologie di controllo e l'insieme dei

diversi indicatori di cui l'Ente si è dotato, per cogliere appieno il livello di integrazione esistente fra le varie tipologie dei controlli interni e far emergere il profilo caratteristico del sistema attuato dal singolo Ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere sui processi in atto, sviluppando nuove sinergie. Un sistema dei controlli così strutturato offre una prospettiva unitaria degli adempimenti di carattere organizzativo e funzionale che facilitano l'individuazione delle criticità e delle lacune del sistema ed evidenziano il livello di errore, difformità e di mancato raggiungimento degli obiettivi, in modo da agevolare l'adozione di soluzioni correttive adeguate e valutare i risultati conseguiti.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONSIDERATO

Sistema di controlli interni del Comune di Salerno.

Il comune di Salerno ha trasmesso a questa Corte tramite il sistema ConTe in data 28/01/2022 il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'Ente relativo all'esercizio **2020.**

In continuità con quanto avvenuto per la passata annualità, anche per l'anno 2021 il Comune di Salerno ha trasmesso a questa Corte tramite il sistema LimeFit, in data 30/01/2023, il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni dell'Ente relativo all'esercizio **2021.**

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

In via preliminare, per entrambe le annualità in analisi, si rileva, sul piano generale, che non è stato conferito ad altri organismi associativi istituzionali l'esercizio delle funzioni relative ai controlli interni.

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Dall'analisi dei questionari relativi al controllo di regolarità amministrativa e contabile è emerso che la tecnica di campionamento adottata per la scelta degli atti da sottoporre al controllo, per entrambe le annualità, è quella dell'"*estrazione casuale semplice*".

La Sezione 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).

Sempre per entrambe le annualità oggetto di analisi, "*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*", inoltre, "*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*".

L'Ente, poi, non ha effettuato controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi. Peraltro, ha dichiarato che è prevista una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili (interni e/o esterni all'Ente) e sui funzionari delegati.

2. Controllo di gestione.

L'Ente ha trasmesso il referto sul controllo di gestione (ex art.198-bis Tuel).

L'Ente rappresenta di non essersi dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

Inoltre, l'Ente ha dichiarato che:

- i regolamenti o le delibere dell'Ente non prevedono espressamente che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si attengano alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni;
- il controllo di gestione non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi. In relazione a questo ultimo punto l'Ente nel questionario relativo all'annualità 2020, specifica nelle note che "*con riferimento al punto 3.6, il sistema di controllo di gestione entrerà a*

regime nel 2022 anche con l'obiettivo di supportare la programmazione ed eventuale riprogrammazione degli obiettivi".

La Sezione rimarca che, come sopra esposto, 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.

3. Controllo strategico.

Per quanto concerne il controllo strategico l'Ente risponde positivamente a quasi tutte le domande del questionario.

4. Controllo sugli equilibri finanziari.

In relazione al controllo sugli equilibri finanziari si rileva che il responsabile del servizio finanziario non ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

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

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

L'Ente, sulla base delle risposte fornite nel questionario, non ha assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa e non ha ricostituito la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art.195 del TUEL.

La Sezione, sulla scorta delle risposte fornite al questionario, ravvisa una potenziale debolezza di tale fondamentale forma di controllo, rimarca 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.

Per quanto concerne il controllo sugli organismi partecipati l'Ente risponde positivamente a quasi tutte le domande.

Si rileva, con riferimento al questionario 2020, che l'Ente in nota al punto 6.13 specifica che *"il consorzio Aeroporto Salerno Pontecagnano Scarl, con nota 248365/2021 ha comunicato che a causa della gratuità dell'incarico del CdA, ha ritenuto di non dover trasmette la delibera alla Corte dei conti. Il comune di Salerno con nota prot.245897/2021 ha trasmesso richiesta al CST Sistemi Sud srl per l'adempimenti ex art.11 comma 3 del D.lgs. 175/2016"*.

La Sezione rileva come la norma non distingua tra onerosità o gratuità dell'incarico ricoperto ai fini dell'obbligo di trasmissione della delibera alla Corte dei conti. Invita, pertanto, l'Ente ad effettuare la trasmissione prevista per legge.

6. Controllo sulla qualità dei servizi.

L'Ente per entrambe le annualità ha adottato la Carta dei servizi e risponde positivamente a molte delle domande del questionario.

Si rileva però che l'Ente non ha effettuato l'analisi sulla qualità "*effettiva*" dei singoli servizi. Per entrambe le annualità, poi, non sono stati pubblicizzati i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti e non stati effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

Altresì, l'Ente non ha fornito dichiarazioni circa la realizzazione di un innalzamento degli *standard* economici o di qualità dei servizi (nel loro insieme o per singole prestazioni) misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati rispetto all'anno precedente.

La Sezione, alla luce delle risposte fornite, evidenzia margini di miglioramento per l'esercizio di questa specifica tipologia di controllo che 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 dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. Si pone, dunque, come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli

interni (cd. "*cruscotto direzionale*"), del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'Ente.

7. Appendici 2020 e 2021.

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

7.1 Appendice legata all'emergenza sanitaria Covid.

In relazione all'appendice concernente il Covid si assiste ad una progressione positiva tra il questionario 2020 e quello relativo al 2021.

Invero, con riferimento all'anno 2020, si rileva, che non sono stati adottati specifici "protocolli" per il sistema dei controlli interni, adattandoli alla nuova situazione determinata dal contesto emergenziale dovuto al Covid-19.

Con specifico riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, l'Ente ha dichiarato di aver adeguato le modalità di attuazione e i relativi regolamenti interni dei controlli di regolarità amministrativa e contabile in seguito all'emergenza sanitaria da Covid-19. Peraltro, si evidenzia che gli organi di controllo interno non hanno programmato e attuato verifiche successive, anche a campione, su atti di spesa, finalizzati a fronteggiare l'emergenza pandemica, adottati dall'Ente in deroga alle ordinarie procedure amministrativo-contabili.

Infine, riguardo al controllo strategico non è stata adeguata la programmazione strategico-operativa, anche adottando nuovi piani strategici, alle mutate misure organizzative e alle nuove urgenze nella gestione dell'Ente.

Per l'anno 2021 si riscontra un miglioramento nel sistema dei controlli, in quanto l'Ente ha verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obbiettivi assegnati e ha effettuato il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza ai fini della loro corretta contabilizzazione.

7.2 Appendice lavoro agile.

In relazione al lavoro agile, il sistema di misurazione e valutazione della *perfomance* non ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori.

In note l'Ente rappresenta che *"il Comune ha comunque sempre assicurato, nei vari settori una turnazione in presenza per garantire la continuità dei servizi essenziali non erogabili in modalità lavoro agile. Il settore sistemi informativi è in grado di monitorare lo stato e la durata della connessione del personale al sistema informativo comunale, con evidenza delle attività poste in essere attraverso i numerosi applicativi di sistema"*.

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

7.3 Appendice sul PNRR.

L'Ente riferisce di essere soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR, e ha fornito risposte positive a quasi tutti i quesiti.

L'Organo politico non ha emanato specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR in materia di *auditing* finanziario-contabile e *auditing* sulla *performance*.

L'Ente in note rappresenta che *"la delibera di giunta di adozione del PIAO e la conseguente pubblicazione sul portale della Funzione Pubblica è stata adottata a fine anno 2022"*.

La Sezione 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).

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

8. Conclusioni

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

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

- in tema di Controllo di regolarità amministrativa e contabile a non avvalersi per la scelta degli atti da sottoporre al controllo solo della tecnica di campionamento dell'"*estrazione casuale semplice*". Inoltre, al fine di poter rendere pienamente operativa e realmente incisiva tale strategica forma di *audit*, 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;
- in materia di controllo di gestione, a dotarsi di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo ed a procedere ad una ricognizione delle metodologie adottate al fine di individuare idonee misure di efficientamento di questa specifica funzione al fine di consentire 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 tema di controllo sugli equilibri finanziari a adottare le opportune iniziative al fine del mantenimento e della salvaguardia, anche in via prospettica, degli equilibri di bilancio;

- in materia di controllo sugli organismi partecipati ad effettuare le trasmissioni previste per legge alla Corte dei conti;

- a procedere, in tema di controllo sulla qualità dei servizi, ad implementare lo stesso 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;

- relativamente all'appendice sul PNRR, la Sezione invita, comunque, l'Ente a potenziare il sistema di controllo interno al fine di rilevare con immediatezza inefficienze, ritardi, difformità o altre disfunzioni, attivando prontamente misure correttive tese al loro superamento. La Sezione si riserva la verifica nei successivi controlli.

PQM

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

- accerta, allo stato degli atti, la parziale adeguatezza del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni;

- ritenuta la sussistenza di margini di miglioramento del sistema in questione invita l'Ente ad adottare idonee misure correttive secondo le considerazioni e le raccomandazioni espresse nella parte motiva;

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

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

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

Comune di Salerno.

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

Così deciso in Napoli, nella Camera di consiglio del 10 luglio 2024.

Il Magistrato Relatore
Tommaso Martino

Il Presidente
Alfredo Grasselli

Depositato in Segreteria il 11 LUG. 2024

Il Direttore della Segreteria
Dott. Giuseppe Imposimato