



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

LINEE GUIDA PER LE RELAZIONI ANNUALI DEL SINDACO DEI COMUNI CON POPOLAZIONE SUPERIORE AI 15.000 ABITANTI, DEL SINDACO DELLE CITTÀ METROPOLITANE E DEI LEGALI RAPPRESENTANTI DEI LIBERI CONSORZI SUL FUNZIONAMENTO DEL SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI INTERNI NELL'ESERCIZIO 2019, ai sensi dell'art. 148 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL)

1. Le presenti linee guida recepiscono quelle approvate dalla Sezione delle Autonomie con delibera 19/SEZAUT/2020/INPR del 7 ottobre 2020, applicabili (in ossequio a quanto disposto dall'art. 11-*bis* del D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012), anche nei confronti degli enti locali delle Regioni a Statuto speciale, in quanto enti tenuti ad assicurare, *ex art. 2*, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea.

Questa Sezione di controllo, anche nella presente edizione, ritiene di adeguare, in maniera circostanziata, le linee adottate a livello nazionale sulla base delle specificità derivanti dal quadro normativo regionale.

Si fa riferimento, in particolare, all'esito del processo di riordino istituzionale realizzato attraverso la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 e s.m.i., recante *"Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane"* che, all'art.1, ha istituito, in luogo delle sopresse Province regionali, tre Città metropolitane e sei liberi Consorzi comunali, da considerare assoggettati agli obblighi di redazione e di trasmissione del referto previsti dall'art. 148 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 e, pertanto, destinatari delle presenti linee guida.

2. Ciò premesso, si rammenta 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; inoltre, l'adozione di un efficace sistema di controlli interni, tanto più in un contesto di crescenti difficoltà economiche e finanziarie, rappresenta lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del *management* e per soddisfare i bisogni della collettività amministrata.

Un efficace funzionamento dei processi di controllo interno, a partire da una autovalutazione dei propri sistemi di pianificazione-programmazione e controllo, fino al monitoraggio dei cicli erogativi, in termini di apporto quantitativo e qualitativo, può consentire, infatti, agli enti di ottimizzare le proprie *performance*.

Al contrario, il mancato o inefficace esercizio della funzione di controllo interno genera un aumento del rischio delle alterazioni dei processi decisionali e programmatori, indebolisce le scelte gestionali ed organizzative, riduce il presidio sugli equilibri di bilancio e sulla regolarità della gestione e, in ultima analisi, impedisce al controllore esterno di fare affidamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente.

Le presenti Linee guida e lo schema di relazione-questionario sul funzionamento del sistema dei controlli interni nell'esercizio 2019 intendono offrire ai Sindaci delle Città metropolitane, dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e ai Legali rappresentanti dei Liberi Consorzi uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente, finalizzato alla raccolta di dati omogenei e comparabili, basati su criteri univoci e idonei a fornire una visione d'insieme, su cui fondare valutazioni di adeguatezza, affidabilità ed efficacia circa il sistema dei controlli realizzato nel corso del tempo dai singoli Enti.

3. L'esigenza di stabilità e di omogeneità del dato ricognitivo, utile anche per i necessari raffronti in serie storica, non può prescindere, tuttavia, da un adeguato riferimento al contesto emergenziale, legato alla crisi epidemiologica da COVID-2019, che impone inevitabili modifiche al sistema organizzativo e gestionale entro il quale trovano attuazione le diverse tipologie di controlli interni, tenendo conto, in primo luogo, dell'esigenza di garantire la tutela della salute del personale dipendente.

A tale proposito, la Sezione delle Autonomie ha inteso offrire un ulteriore supporto agli organi e alle strutture di controllo interno degli enti territoriali, esprimendo le "*Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid*" contenute nella deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, alla cui ampia trattazione si fa rinvio.

4. Gli indirizzi e orientamenti riguardanti la gestione nel corso dell'emergenza, com'è ovvio, non influiscono sull'indagine da svolgersi alla luce delle presenti linee guida, relativa ad un esercizio in cui la pandemia non si era ancora manifestata.

In tale ambito, sono stati evidenziati alcuni *alert* su aree o aspetti significativi della gestione, i cui esiti potrebbero rischiare di compromettere, in assenza di opportune interazioni sinergiche tra i controlli, il perseguimento degli equilibri di bilancio, con pesanti ricadute sul sistema economico e finanziario degli Enti, indotti, al fine di cercare di contenere gli effetti, diretti ed indiretti, dell'emergenza epidemiologica, a ripetuti interventi sul piano della programmazione di bilancio per evitare i possibili squilibri finanziari conseguenti alla crisi del sistema produttivo territoriale.

Nel frangente descritto, riveste un'importanza cruciale il ruolo del responsabile del servizio economico- finanziario, cui è affidata la prudente ricognizione delle risorse finanziarie disponibili, l'individuazione del fabbisogno finanziario dell'eventuale disavanzo prospettico, emergente dal quadro di riferimento gestionale, la garanzia del finanziamento delle spese obbligatorie e indifferibili e degli interventi richiesti dall'emergenza in corso, da attuarsi senza compromettere la corretta contabilizzazione e l'effettivo utilizzo dei finanziamenti con vincolo di destinazione.

Alla struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati compete, invece, l'adozione consapevole e ragionata dei provvedimenti "adeguati" richiesti dall'art. 14 del TUSP, al fine di assicurare la continuità dei servizi pubblici di interesse generale e la predisposizione di piani di risanamento idonei a sostenere il sistema socioeconomico territoriale.

Sul piano del controllo strategico, occorrerà esaminare le varianti all'impostazione originaria del bilancio di previsione ed individuare le risorse e gli interventi ritenuti prioritari, con valutazione degli impatti strategici e operativi dei relativi rischi.

Anche nell'ambito del controllo di gestione è necessario che gli obiettivi siano adeguati alle mutate esigenze, come anche le modalità del suo svolgimento, stimando gli effetti della prosecuzione delle forme di "lavoro agile" rispetto a quelle tradizionali e il loro impatto sulla complessiva organizzazione; particolare attenzione va riservata al potenziamento del monitoraggio sulle attività e sui servizi a garanzia della sicurezza degli ambienti e delle persone, analizzando la coerenza degli obiettivi di gestione e dei risultati raggiunti rispetto all'evoluzione in atto, nonché l'appropriatezza degli

indicatori adottati e il livello degli *standard* di qualità programmati.

Infine, si ravvisa l'opportunità più frequenti interlocuzioni tra gli organi di controllo interno e l'Amministrazione, sicuramente necessarie in evenienze quali le possibili modifiche al quadro normativo cui conformarsi o la sopravvenienza di circostanze che impongano la revisione degli assetti operativi dell'Ente e, in particolare, la predisposizione di strumenti idonei a mitigare i rischi di contagio tra i lavoratori, ovvero in occasioni in cui si debba ricostruire con chiarezza la percorribilità di possibili interventi di spesa e le ipotesi di rinvio o di riduzione di entrate tributarie e tariffarie.

5. Passando all'indagine sui controlli interni svolti nel 2019, si osserva che lo schema di relazione-questionario non ha subito rilevanti modifiche, conservando inalterate le proprie caratteristiche di forma e contenuto, dato che, come già evidenziato, la diffusione della pandemia da COVID-2019 è intervenuta in epoca successiva alla gestione di riferimento.

La funzione del questionario consiste nel raccogliere informazioni in merito alle principali modalità attuative del sistema dei controlli interni, per analizzarne il funzionamento ed i risultati raggiunti.

L'analisi che si intende condurre si appropria alle diverse metodologie di controllo in una prospettiva di reciproca integrazione, valutandole quali aspetti di un unico sistema di misurazione integrato, deputato a esprimere, attraverso il raccordo degli specifici indicatori, le fasi successive di elaborazione di un *report* unitario su cui fondare i processi decisionali dell'Ente.

Nell'ottica dell'implementazione di una collaborazione sinergica fra le tipologie di controllo, l'impostazione del questionario è finalizzata ad assicurare evidenza tanto al momento della pianificazione degli obiettivi quanto alla rendicontazione dei risultati, facendo emergere, attraverso il raffronto tra i vari segmenti del sistema, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere efficacemente sui processi in atto, incoraggiando le Amministrazioni ad individuarne criticità e lacune del sistema e proporre le soluzioni correttive più adeguate.

È essenziale, infatti, che le attività di controllo adempiano al proprio compito, consistente nel far emergere il livello di errore, di difformità e di mancato raggiungimento degli obiettivi (connaturati a ciascuna attività gestionale), affinché i fenomeni possano essere valutati nel loro complesso, compresi nelle sottostanti determinanti causali e tenuti in conto

nei processi decisionali.

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

Il nuovo schema di relazione, dunque, continua ad essere strutturato in un questionario a risposta sintetica, organizzato in 8 sezioni, 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 regolamentarie, 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 *stakeholders*;

- l'ottava sezione (**Note**) chiude il questionario con uno spazio 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.

Alcune precisazioni consentono di comprendere le ragioni che hanno condotto alle circoscritte modifiche apportate al questionario allegato.

6. Dagli esiti del monitoraggio condotto dalla Sezione delle Autonomie sulle risposte fornite dagli Enti al questionario allegato alle Linee guida per l'esercizio 2018 è emersa la diffusa tendenza a fornire risposte talvolta discordanti tra loro (se non addirittura inconciliabili), tali da richiedere approfondimenti istruttori intesi ad ottenere chiarimenti ed eventuali rettifiche da parte dei relativi compilatori; il questionario per il 2019, per evitare il ripetersi della descritta criticità, è stato sottoposto a un limitato numero di interventi correttivi, volti a precisare il contenuto di alcuni quesiti e a guidare il compilatore verso una più agevole e consapevole scelta tra le opzioni obbligate di risposta, temperando, in alcuni casi, la regola generale (giustificata dall'esigenza di riversare le informazioni raccolte in un apposito *database*) della compilazione integrale del questionario, individuando talune eccezioni, in cui, al sussistere di determinati presupposti, si consente di omettere la risposta¹.

¹ Si riferimento ad esempio, agli Enti locali che solo nel corso del 2018 abbiano registrato, secondo le rilevazioni demografiche ISTAT, una popolazione residente superiore a 15.000 abitanti e che, conseguentemente, non sono ancora tenuti a osservare, nel 2019, le disposizioni relative al controllo sulla qualità dei servizi erogati, al controllo strategico ed al controllo sulle società partecipate non quotate, in virtù del disposto di cui all'art. 156, comma 2, del TUEL.

Resta inteso che gli Enti, laddove dalle risposte fornite dovessero scorgersi gli estremi di un ridotto grado di affidabilità nel funzionamento del sistema di controlli interni dagli stessi adottato, saranno impegnati in controlli più serrati, diretti a ridurre il rischio di possibili ricadute sugli equilibri di bilancio e sulla sana gestione finanziaria dell'Ente.

7. Resta ferma, altresì, la facoltà intesta a questa Sezione regionale di controllo di integrare le informazioni contenute nel presente schema di relazione con la richiesta di separati ed ulteriori elementi informativi, a maggiore illustrazione dei profili esaminati, che comunque, non dovranno compromettere l'integrità del contenuto e del formato originale del documento scaricabile dall'applicativo "Con.Te." (Contabilità Territoriale), destinato ad accogliere informazioni omogenee, da riversare in uno specifico *database*.

Inoltre, in forza dell'art. 148, comma 4, del Tuel, nel caso in cui la Sezione di controllo dovesse rilevare l'assenza o l'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottati dagli Enti, potranno essere attivati giudizi, da istaurarsi presso la Sezione giurisdizionale regionale, per l'irrogazione di sanzioni agli amministratori.

Appare utile ribadire, infine, che, in ottemperanza a quanto previsto dal combinato disposto di cui agli artt. 148 e 156 TUEL, il presente referto sul sistema dei controlli interni relativi al 2019 si applica a tutti i Comuni che alla data del 31 dicembre 2018 hanno registrato, secondo le rilevazioni demografiche ISTAT, una popolazione superiore a 15.000 abitanti; sono tenuti all'invio del questionario anche gli eventuali Comuni che, avendo superato il predetto limite di popolazione nel corso del 2018, non fossero tenuti ad applicare, nel 2019, le disposizioni di cui agli artt. 147, co. 2, lett. e), 147-ter e 147-quater, commi 1, 2 e 3, del TUEL, relativamente al controllo sulla qualità dei servizi erogati, al controllo strategico ed al controllo sulle società partecipate non quotate.

8. In ordine alle modalità di compilazione e di invio della relazione-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2019, come per l'anno passato, sarà necessario accedere al sistema "Con.Te.", dal quale scaricare e, successivamente, trasmettere compilato il documento contenente lo schema di relazione sempre mediante l'applicativo "Con.Te..".

A tal fine, occorre entrare nel sito della Corte dei conti, accedere all'area "Servizi" e selezionare il *link* al portale "FITNET" (Finanza Territoriale Network) per poi accedere, con le proprie credenziali SPID di secondo livello, al sistema "Con.Te.", da cui scaricare l'allegato questionario dal *box* "Documenti - Questionari" presente nella *homepage*. Gli utenti sprovvisti di un "profilo" sui sistemi FITNET saranno automaticamente indirizzati ad una pagina di profilazione per l'accreditamento.

Prima della compilazione della relazione-questionario, occorre procedere alla denominazione del file secondo il seguente schema:

REGIONE_SIGLA PROVINCIA_ENTE_Controlli_Interni_2019

es. 1 EMILIA_ROMAGNA_MO_MODENA_Controlli_Interni_2019;

es. 2 EMILIA_ROMAGNA_MO_A.P.

MODENA_Controlli_Interni_2019; es. 3

LAZIO_RM_C.M.ROMA_Controlli_Interni_2019.

Per la restituzione della relazione, occorrerà invece selezionare, sempre attraverso il sistema “Con.Te”, la funzione “Invio da EETT” presente nel menù “Documenti”.

Nel caso dovesse essere necessario il ricaricamento di documenti già trasmessi che abbiano in comune, con la precedente versione, identiche caratteristiche (quali: esercizio, fase, utente, ente, tipo documento, nome file, estensione), le versioni successive del file già trasmesso dovranno essere rinominate aggiungendo in calce, rispettivamente, il suffisso: V2, V3 etc. (es. EMILIA_ROMAGNA_MO_MODENA_Controlli_Interni_2019_V2).

La presente relazione - questionario riguardante i controlli interni svolti nell'anno 2019 deve essere trasmessa alla Corte dei conti, con le suindicate modalità, entro il **31 dicembre 2020**.