



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

**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 NELL'ANNO 2021
(ART. 148, D.LGS. 18 AGOSTO 2000, N. 267)**

DELIBERAZIONE N. 16/SEZAUT/2022/INPR



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

N. 16/SEZAUT/2022/INPR

Adunanza del 4 novembre 2022

Presieduta dal Presidente della Corte dei conti

Guido CARLINO

Composta dai magistrati:

Presidenti di sezione	Francesco PETRONIO, Fabio VIOLA, Maria Teresa POLITO, Anna Maria Rita LENTINI, Antonio CONTU, Marco PIERONI, Roberto BENEDETTI, Stefano SIRAGUSA, Maria Annunziata RUCIRETA, Sonia MARTELLI, Anna Luisa CARRA, Rossella SCERBO, Claudio CHIARENZA, Maria Elisabetta LOCCI, Vincenzo PALOMBA, Massimo GAGLIARDI, Maria Teresa POLVERINO, Emanuela PESEL, Irene THOMASETH, Giuseppe TAGLIAMONTE;
Consiglieri	Stefania FUSARO, Dario PROVVIDERA, Marcello DEGNI, Stefano GLINIANSKI, Francesco BELSANTI, Maria Rita MICCI, Luigi DI MARCO, Amedeo BIANCHI, Filippo IZZO, Michela MUTI, Fabrizio GENTILE;
Primi Referendari	Alessandra CUCUZZA;
Referendari	Giovanni NATALI, Anna Laura LEONI.

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

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

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

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato dalle Sezioni riunite con la deliberazione n. 14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali e le successive modificazioni;

Visto, in particolare, l'art. 148 del citato d.lgs. n. 267/2000, novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'art. 3, del d.l. n. 174/2012, così come modificato dall'art. 33 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131;

Visto il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ed in particolare l'art. 11-bis;

Visto l'art. 1, comma 50, della legge n. 56/2014;

Vista la deliberazione n. 1/SEZAUT/2022/INPR, depositata il 24 gennaio 2022, con la quale è stato approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2022;

Valutate le osservazioni pervenute dai Presidenti delle Sezioni regionali di controllo, ai quali lo schema della relazione-questionario allegato alle presenti linee guida è stato previamente trasmesso, con nota del Presidente di sezione preposto alla funzione di coordinamento della Sezione delle autonomie;

Viste le note del Presidente di sezione preposto alla funzione di coordinamento della Sezione delle autonomie n. 969 e n. 971 del 4 ottobre 2022, con le quali è stato trasmesso al Presidente dell'Associazione Nazionale Comuni Italiani ed al Presidente dell'Unione delle Province d'Italia il questionario 2021 - Linee guida 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 e sui controlli effettuati nell'anno 2021;

Preso atto che l'Unione delle Province d'Italia, con nota prot. n. 584 del 12 ottobre 2022, e che l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, con nota prot. 67 del 28 ottobre 2022, hanno comunicato le proprie osservazioni sul questionario trasmesso;

Vista la nota del Presidente della Corte dei conti n. 1012 del 28 ottobre 2022 di convocazione dell'odierna adunanza della Sezione delle autonomie;

Vista la nota del Presidente preposto alla funzione di coordinamento della Sezione delle autonomie n. 1013 del 28 ottobre 2022 con la quale si comunica ai componenti della Sezione che sarà possibile anche il collegamento da remoto;

Udito il relatore, Consigliere Marcello Degni;

DELIBERA

di approvare gli uniti documenti, che costituiscono parte integrante della presente deliberazione, riguardanti le Linee guida e il 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 nell'anno 2021.

La presente deliberazione sarà pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Così deliberato in Roma nell'adunanza del 4 novembre 2022.

Il Relatore
Marcello DEGNI
(firmato digitalmente)

Il Presidente
Guido CARLINO
(firmato digitalmente)

Depositata in segreteria l'11 novembre 2022

Il Dirigente
Gino GALLI
(firmato digitalmente)



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DELLE AUTONOMIE

LINEE GUIDA 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 NELL'ANNO 2021

ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL)

1. 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, che potranno essere messi efficacemente a sistema nel referto della Sezione delle autonomie che seguirà la compilazione.

Allo scopo di promuovere modelli di *governance* più innovativi e responsabili, le presenti Linee guida e lo schema di relazione-questionario sul funzionamento del sistema dei controlli interni nell'esercizio 2021 intendono offrire, ai Sindaci delle Città metropolitane e dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, nonché ai Presidenti delle Province, uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente per la raccolta di dati omogenei e comparabili basati su criteri univoci 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.

2. 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 implementare 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 sinergico, l'ottica delle presenti Linee guida continua ad insistere su 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 ad 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 ad 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.

3. Il sistema dei controlli interni necessita di opportuni adeguamenti per renderlo più rispondente alle esigenze nascenti dalla crisi pandemica (che ha interessato anche il 2021), dall'attuazione del lavoro agile (che ha registrato un significativo sviluppo) e al PNRR (che caratterizzerà l'azione degli enti locali nei prossimi anni). A ciascuna di queste tematiche è dedicata una specifica Appendice. 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 questionario risponde, principalmente, all'esigenza di cogliere le principali modalità attuative del sistema dei controlli interni che le diverse realtà territoriali hanno adottato, permettendo così di analizzarne il funzionamento ed i risultati raggiunti.

Il nuovo schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, è organizzato in sette sezioni e tre 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 che 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'APPENDICE COVID è strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, che hanno avuto un rilievo anche nella fase calante dell'epidemia (programmazione, metodologie, implementazione di aree specifiche di controllo).
- L'APPENDICE LAVORO AGILE disciplina i controlli con riguardo al c.d. "*smart working*". La trattazione dei quesiti sul lavoro agile in una separata appendice è dettata dalla consapevolezza che tale nuovo approccio all'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".
- L'APPENDICE PNRR e PIAO, di nuova introduzione, 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 e in cui sono state inserite 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*").

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.

4. Dagli esiti del monitoraggio condotto dalla Sezione delle autonomie sulle risposte fornite dagli Enti al questionario allegato alle Linee guida per l'esercizio 2020 è emersa, tuttavia, la diffusa tendenza a fornire risposte talvolta discordanti tra loro (se non addirittura inconciliabili), tali da richiedere ripetute indagini istruttorie da parte di questa Sezione e delle Sezioni regionali interessate, intese ad ottenere chiarimenti ed eventuali rettifiche da parte dei relativi compilatori.

In ordine a tali esigenze, si è ritenuto di eseguire sul questionario 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 di risposta.

Resta comunque inteso che le Sezioni regionali competenti, laddove dalle risposte degli Enti dovessero ravvedere gli estremi di un ridotto grado di affidabilità nel funzionamento del sistema di controlli interni da essi adottato, impegneranno le suddette Amministrazioni in controlli più serrati diretti a ridurre il rischio di possibili ricadute sugli equilibri di bilancio e sulla sana gestione finanziaria dell'Ente.

5. Resta ferma, altresì, la facoltà per le Sezioni regionali 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.

Nella stessa ottica, presso le Sezioni giurisdizionali regionali, in forza del comma 4, art. 148 del TUEL, potranno essere attivati giudizi per l'irrogazione di sanzioni agli amministratori nel caso le Sezioni di controllo dovessero rilevare l'assenza o l'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottati dagli Enti.

Appare utile ribadire, infine, che, in ottemperanza a quanto previsto dal combinato disposto di cui agli artt. 148 e 156 TUEL, il presente schema di relazione sul sistema dei controlli interni relativi al 2021 si riferisce a tutti i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, a tutte le Città metropolitane e a tutte le Amministrazioni provinciali.

Ai sensi dell'art. 11-bis, d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, l'obbligo di invio del questionario alla Corte dei conti deve intendersi riferito, altresì, ai Comuni ed alle Province e Città metropolitane ricomprese nel territorio delle Regioni a statuto speciale nonché agli Enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

6. Per procedere alla compilazione della relazione-questionario il Sindaco/Presidente deve entrare nel sito della Corte dei conti, area Servizi, *link*: <https://servizionline.corteconti.it/> e accedere alla piattaforma dedicata ai questionari di finanza territoriale "**Questionari Finanza Territoriale**", tramite utenza SPID.

Al riguardo, si evidenzia che, da quest'anno, tutti i questionari allegati alle linee guida

emanate dalla Sezione delle autonomie saranno acquisiti attraverso la **nuova piattaforma “Questionari Finanza Territoriale”**. All’utente si presenterà l’elenco dei questionari disponibili per la compilazione e saranno altresì visibili, nella stessa schermata, tutti quelli già inviati. Non sono ammesse differenti modalità di trasmissione.

Gli utenti della Corte dei conti potranno interrogare i questionari inviati in un’apposita area del sistema Con.Te.

I nuovi utenti non ancora profilati sul sistema FITNET, sempre provvisti di utenza SPID, al primo accesso al sistema saranno indirizzati alla procedura di profilazione.

La procedura informatica guiderà l’utente alla compilazione della richiesta di abilitazione al nuovo profilo, attraverso una pagina di registrazione, che indicherà “*step by step*” le fasi tramite le quali completare l’accesso.

Per qualsiasi criticità inerente allo SPID sarà necessario contattare l’assistenza tecnica del proprio Provider, mentre, nell’applicativo “Questionari Finanza Territoriale” sarà possibile contattare l’assistenza, attraverso il *link* “Assistenza”.

Occorre, altresì, evidenziare che, per esigenze legate allo sviluppo del *software*, la relazione-questionario disponibile *on-line* potrà mostrare talune differenze di carattere meramente formale rispetto alla versione pubblicata in Gazzetta Ufficiale.

Si richiama l’attenzione sulla necessità che la presente relazione-questionario riguardante i controlli svolti nell’anno 2021 sia trasmessa alla Corte dei conti, con le suindicate modalità, entro il 31 gennaio 2023, salvo termine più breve eventualmente stabilito dalle Sezioni regionali per gli Enti territoriali di rispettiva competenza.

La Sezione delle autonomie comunicherà la data dalla quale sarà resa disponibile agli utenti la versione *on-line*, con apposito avviso che sarà pubblicato sulla piattaforma FitNet.

