



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 24 luglio 2024, composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	- Presidente
Adriana LA PORTA	- Consigliere
Giuseppe GRASSO	- Consigliere
Tatiana CALVITTO	- Primo Referendario
Antonio TEA	- Primo Referendario
Giuseppe VELLA	- Primo Referendario - Relatore
Antonio CATANZARO	- Primo Referendario
Massimo Giuseppe URSO	- Primo Referendario
Giuseppe DI PRIMA.	- Referendario

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20;

Visto l'art. 23 del R.D.L.gs. 15 maggio 1946, n. 455, *Approvazione dello Statuto della Regione siciliana*;

Visto il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, *Istituzione di sezioni della Corte dei conti*

per la Regione siciliana;

Visto il decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200, *Norme di attuazione dello Statuto speciale della Regione siciliana recante integrazioni e modifiche al decreto legislativo n. 655/1948;*

Visto il decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, *Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli, come modificato dal decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8;*

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

Visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2020**, redatto secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, trasmesso dal Sindaco con nota del 16.02.2022;

VISTO il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2021**, redatto secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR, trasmesso dal Sindaco con nota prot. del 26.01.2023;

VISTO il provvedimento con il quale il Presidente, su richiesta del Magistrato istruttore, ha deferito la decisione sui suddetti referti all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO il Magistrato relatore dott. Giuseppe Vella;

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE
nei confronti del Comune di Ragusa
-Referti annuali del Sindaco sul funzionamento del sistema
integrato dei controlli interni degli esercizi 2020 e 2021 (art. 148 Tuel) -

FATTO E DIRITTO

L'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000 , a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge n. 91/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, richiede ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, alle Città Metropolitane ed alle Province la redazione di un referto annuale a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale referto, strutturato secondo le linee guida annuali deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte, va ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli enti locali. In particolare, detto referto costituisce uno strumento ricognitivo che concorre a completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266/2005 e a far conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli enti locali.

Come affermato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR *"Il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.*

Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile

2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione), l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità).

Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente".

Nel quadro del complesso sistema di verifiche delineato dal decreto legge n. 174/2012, dunque, il referto annuale intestato all'organo di vertice degli enti locali si pone in coerenza con l'obiettivo, da tempo perseguito dal legislatore, di fare dei controlli interni l'indispensabile supporto per le scelte gestionali e programmatiche dell'ente, in un'ottica di garanzia degli equilibri di bilancio e di perseguimento del principio di buon andamento, nonché di apportare le opportune misure correttive, in presenza di criticità e disfunzioni.

Al riguardo, le finalità del controllo in esame sono state delineate dalla Sezione delle autonomie, con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR, e sono così riassumibili:

– 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;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

In continuità con quanto avvenuto nelle passate annualità, anche per l’anno 2020, la Sezione delle autonomie ha approvato, con la deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, 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, anno 2020”*.

Tenuto conto della particolare fase emergenziale e degli effetti che tale situazione comporta per la gestione finanziaria degli Enti, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sono state, altresì, fissate *“le linee di indirizzo per i controlli interni durante l’emergenza da COVID-19”*.

In particolare, precisa la Sezione delle Autonomie nella predetta deliberazione, *“l’emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da COVID-19, senza precedenti per imprevedibilità degli esiti, per gravità, durata e dimensioni, ha aperto scenari inediti per gli enti del settore pubblico, mettendo a dura prova la loro finanza a causa degli evidenti e immediati suoi riflessi sulle entrate, sulle spese, sugli investimenti e, in definitiva, sugli equilibri di bilancio. Per affrontare la complessità, l’estensione e le criticità di tale situazione emergenziale, un contributo significativo, sotto il profilo finanziario e gestionale, può essere fornito dal sistema di controllo interno di ciascuna Amministrazione, al fine di rafforzare al massimo, in questo periodo, i processi di controllo”*.

Con deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR, sono state, altresì, approvate 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, anno 2021.

Ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, va, altresì, rammentato 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.

Lo stesso TUEL, all'art. 198-bis, prevede, inoltre, che nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione, di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisca la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall' articolo 198, anche alla Corte dei conti.

I controlli interni assumono, inoltre, ancora maggiore importanza nella contingenza attuale, dove le amministrazioni pubbliche sono chiamate a concorrere alla realizzazione di politiche economiche espansive, a mezzo di fondi da destinarsi a particolari finalità di rilancio dell'economia.

A tale proposito, preme precisare che, nell'ambito della strategia complessivamente disegnata dal PNRR, il Governo nazionale 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.

In tale contesto ordinamentale, un ruolo strategico assumono, dunque, i controlli interni e i relativi strumenti di *“autocorrezione”*, con particolare riferimento a quelli di regolarità successiva, sugli equilibri finanziari, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi, ai fini sia di un'efficace programmazione che di un puntuale monitoraggio dello stato dell'arte degli interventi già finanziati ed avviati.

Tutto ciò premesso, passando all'analisi del caso in esame, dalla sezione introduttiva, riguardante il complessivo funzionamento dei controlli interni, anni 2020 e 2021, si evidenzia che:

- Il Comune ha adottato il regolamento sui controlli interni, che risulta approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 14 del 13/02/2013;
- **Non** risultano registrate criticità nell'organizzazione o nell'attuazione dei controlli, tranne per l'esercizio 2020 relativamente al Controllo sugli organismi partecipati, dove l'Ente evidenzia una criticità di grado **medio**;
- In relazione ai report ufficializzati **non** c'è corrispondenza con le azioni correttive avviate, che risultano pari a 0 per entrambi gli esercizi, nonostante l'impiego di un adeguato numero di unità di personale assegnato al controllo;
- Nell'esercizio 2021, con riferimento a tutte le tipologie di controllo, l'Ente **non** ha provveduto ad attuare modifiche finalizzate ad una maggiore integrazione e raccordo dell'intero sistema dei controlli interni; mentre nell'esercizio 2020, tale modifica **non** risulta attuata solo con riferimento al Controllo sugli equilibri finanziari.

Dalla verifica delle diverse forme di controllo attivate nell'Ente, sono emerse alcune criticità concernenti, in particolare, il controllo successivo di regolarità amministrativa, di gestione, strategico, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi, non svolti secondo le disposizioni contenute al capo III, artt. 147 e ss. del TUEL.

Di seguito si espongono gli esiti dell'attività in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di analisi, da cui sono emerse numerose debolezze strutturali, carenze organizzative e metodologiche, che devono essere segnalate ai fini del superamento delle criticità riscontrate e dell'implementazione del sistema dei controlli interni, rimanendo, peraltro, impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione.

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

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. L'art. 147-*bis* configura 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 (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

L'Ente, nel proprio regolamento, riguardo tale tipo di controllo prevede che: *“Il controllo di regolarità amministrativa controllo di regolarità amministrativa viene effettuato a campione sulle determinazioni dirigenziali di impegno e di liquidazione della spesa, di accertamento delle entrate e sui contratti”*, non precisando alcuna percentuale sugli atti da controllare.

Agli esiti del controllo, relativamente agli esercizi 2020 e 2021, si rileva che:

- per entrambi gli esercizi, l'Ente ha dichiarato di aver utilizzato, quale tecnica di campionamento degli atti amministrativi da sottoporre al controllo successivo, *“l'estrazione causale semplice”*;
- per entrambi gli esercizi, l'Ente dichiara che 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, così pure 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;
- gli atti sottoposti a controllo di regolarità amministrativa e contabile rappresentano, nell'anno 2020, circa il **4%** del totale (**281** atti esaminati su **6417**), nell'anno 2021, il **5%** (**345** atti esaminati su **6900**) questi ultimi risultano sottoposti, esclusivamente, al controllo di regolarità tecnico-amministrativa e

non a quello contabile. Probabilmente l'indicazione dei dati forniti al questionario è stata effettuata in modo erroneo, stante che è improbabile che su 6900 atti nessuno è stato sottoposto a controllo di regolarità contabile.

- È stato, inoltre, dichiarato che, nell'anno 2020, sono state rinvenute n. 42 irregolarità, delle quali ne risultano sanate solo 21, mentre nell'anno 2021 ne risultano 97, totalmente sanate.

Alla luce di quanto sopra esposto, considerato il rilevante numero di irregolarità rilevate e sanate in rapporto agli atti esaminati, sarebbe opportuno che l'Ente:

- oltre al criterio dell'estrazione casuale, individuasse i settori della propria organizzazione in cui sono emerse le maggiori criticità al fine di garantire la regolarità dell'azione amministrativa;
- incrementi la percentuale degli atti (campione) da sottoporre a verifica.

Preme in merito precisare, che la presenza di un ridottissimo numero di atti esaminati, in proporzione a quelli adottati, nonché la mancanza di una tempestiva analisi degli atti già efficaci, vanifica la funzione che l'ordinamento attribuisce a tale essenziale forma di controllo.

Viene meno la funzione di guida e orientamento della struttura al rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento della PA, finalità che il legislatore con tale forma di controllo vuole opportunamente stimolare e perseguire (ex multis, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

Controllo di gestione

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 (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-19, nell'ambito del controllo di gestione, è stato rilevante il collegamento fra aspetti finanziari (in particolare le spese/i costi) e non finanziari (indicatori di *output*/risultato e relativi *target*), poiché le manovre finanziarie connesse alla pandemia hanno influenzato in modo diverso gli Enti territoriali e, al loro interno, i diversi settori di attività. Il controllo di gestione, pertanto, dovrà essere in grado di individuare tali differenze, in modo che, anche nelle mutate contingenze, sia evidente il collegamento fra risorse finanziarie e obiettivi.

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli esercizi 2020 e 2021, si rileva che:

- l'Ente nel 2021 **non** si è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo;
- per entrambi gli anni 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, con riferimento alle procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni, in quanto l'Ente dichiara la **non ricorrenza della fattispecie**;
- i report periodici prodotti risultano regolarmente tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere, al **100%** nel 2020, al **50%** nel 2021;

- tra gli indicatori **non** risulta elaborato ed applicato per il 2021, solo quello di analisi finanziaria;
- il controllo di gestione è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento, determinando la riprogrammazione degli obiettivi anche sino a 10 casi l'anno;
- Il tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale erogati dall'Ente e gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali, risulta pari, per l'anno 2020, al **49,40%**, mentre per l'anno 2021 si riduce al **39,78%**.

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato nei questionari, ritiene parzialmente adeguato tale forma di controllo, ed invita l'ente ad adottare 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 e di prevedere, espressamente, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, che, le articolazioni organizzative decentrate, si attengano alle direttive della struttura centrale .

Controllo strategico

Come precisato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG *“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”*.

Con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, a fronte dell'emergenza da COVID-19, la stessa Sezione delle autonomie ha puntualizzato *“La situazione emergenziale implica la necessità di adozione di nuovi piani strategici, da adeguare in relazione alle mutate misure organizzative ed alle nuove urgenze nella gestione dell'Ente. Ciò potrebbe indurre a*

rivedere le priorità e a ricalibrare gli interventi prioritari, anche individuando ulteriori risorse da impiegare.

In questa logica, considerando anche il contesto di risorse scarse in cui si muovono le amministrazioni territoriali, andrebbero rivisti i documenti programmatici (DEFR per le Regioni e DUP per gli Enti locali) per individuare i mezzi finanziari e gli interventi ritenuti prioritari, anche in rapporto all'Amministrazione degli organismi partecipati. Nella riprogrammazione della gestione, inoltre, si dovrebbero considerare i rischi connessi all'emergenza sanitaria e prevederne gli impatti strategici e operativi sul bilancio, nonché sull'organizzazione degli Enti, con particolare riguardo a quelli derivanti dalla scelta di forniture o professionalità difficilmente surrogabili, anche ai fini della predisposizione delle eventuali soluzioni alternative".

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli anni 2020 e 2021, si rileva che:

- con riferimento all'esercizio 2021, il controllo strategico, al fine di integrare il ciclo della performance con quello di bilancio, **non** utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie, e **non** effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione;
- la percentuale media di obiettivi strategici raggiunti è per entrambi gli esercizi dello **80,00 %**, con **una** sola delibera di verifica dello stato di attuazione dei programmi adottata nell'anno 2020, **nessuna** nel 2021;
- il monitoraggio dello stato di avanzamento del PEG risulta **trimestrale** nel 2020, **semestrale** nel 2021.

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato nel questionario, invita l'Ente, ai fini dell'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione, ad effettuare, preventivamente, adeguate verifiche tecniche ed economiche.

Controllo sugli equilibri finanziari

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 nuovo 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 (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

Ciò risulta di maggiore attualità in considerazione della situazione emergenziale e, in tal senso, la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, precisa che *“nel mutato contesto organizzativo, gli Enti hanno dovuto contenere gli effetti, diretti ed indiretti, dell'emergenza epidemiologica con ripetuti interventi sul piano della programmazione di bilancio, onde evitare possibili squilibri finanziari conseguenti alla crisi del sistema economico-produttivo ed ai provvedimenti di rinvio delle scadenze dei principali adempimenti contabili”*.

Figura centrale di questo sistema di controllo è 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.

Per entrambi gli anni l'Ente dichiara che:

- tra le misure necessarie per salvaguardare gli equilibri finanziari di cui all'art. 193 del TUEL, **non** si è dovuto impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione, ai sensi dell'art. 187, comma 2, lett. b), TUEL;
- **non** sono state adottate le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, previste dall'art.183, comma 8, del TUEL,

nel caso di insufficiente disponibilità di cassa dovuta a ragioni sopravvenute;

- **non** sono state effettuate segnalazioni, ai sensi dell'art. 153, comma 6, del TUEL, per il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio.

Controllo sugli organismi partecipati

L'art. 147-*quater* del D.lgs. 267/2000 prevede che:

"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.

2. 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, dunque, 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 devono, inoltre, porre attenzione alle perdite che potrebbero subire gli organismi partecipati, in quanto aventi riflessi sul proprio bilancio.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, più volte richiamata, durante l'emergenza da COVID-19 *"particolare attenzione si dovrebbe prestare agli organismi operanti nei settori maggiormente colpiti (trasporti, attività culturali, etc.) e valutare l'opportunità di interventi adeguativi sui contratti di servizio o l'adozione di misure di sostegno dell'operatività aziendale al riscontro positivo di adeguati parametri di controllo.*

È, al riguardo, da considerare che il monitoraggio 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".

Sotto questo profilo, il presidio del contratto di servizio costituisce un punto di collegamento con il successivo controllo della qualità dei servizi (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli anni 2020 e 2021, si rileva che:

- in entrambi gli esercizi **non** sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'Ente;
- con riferimento all'esercizio 2021, relativamente alla conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, la nota informativa allegata al rendiconto **non** risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo;
- la relazione sul governo societario, predisposta dalle società a controllo pubblico, **non** contiene il programma di valutazione del rischio aziendale, a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, TUSP;
- **non** sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali;
- inoltre, nell'esercizio 2020, risulta che solo alcuni organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del D. lgs. N. 33/2013.

La Sezione, pur rilevando che l'Ente si è dotato di una struttura preposta al controllo sugli organismi partecipati e che esercita, come si evince dai dati del questionario, un controllo su quest'ultimi, invita l'Ente ad implementare tale forma strategica di controllo, procedendo, anche, all'approvazione dei *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'ente.

Controllo sulla qualità dei servizi

Il controllo di qualità, come precisato dalla Sezione delle autonomie, misura l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti. In esso si procede alla rilevazione della c.d. *customer satisfaction*, in cui il compito dell'Amministrazione è dare risposte adeguate alle esigenze dei fruitori dei servizi.

Le disposizioni che esprimono tale principio, già presenti nell'ordinamento (D.lgs. n. 286/1999, al Capo III *"Qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi"*, art. 11, oltre ad alcune direttive ministeriali e della Presidenza del Consiglio), sono quelle dell'art. 147, co. 2, lett. e), del TUEL, che completa il controllo di qualità, all'interno di un sistema organico. La citata norma intende indirizzare l'organo preposto, eventualmente anche esterno all'Ente, verso verifiche di gradimento che non siano, come in passato, episodiche e saltuarie, ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo rinnovato, adatto a un modello di controllo che si atteggia come una novità.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR *"durante l'emergenza da COVID-19, particolare attenzione dovrebbe essere riservata a tale forma di controllo che, anche nella fase precedente all'emergenza pandemica, non sembra aver trovato ottimale attivazione (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, avente ad oggetto "I controlli interni degli Enti locali, esercizio 2017, p. 36 e ss".), sebbene si tratti di una ineludibile valutazione che consente un raffronto tra i risultati validati dagli altri controlli con i risultati conseguiti, alla luce dell'effettiva soddisfazione del cittadino utente"*.

Preme, tra l'altro, precisare, come ribadito dalla Sezione delle autonomie, che tale tipologia di controllo 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. 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 (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli anni 2020 e 2021, si rileva che:

- le rilevazioni sulla qualità dei servizi **non** si estendono agli organismi partecipati;
- l'Ente **non** effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti;
- **non** sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità;
- rispetto all'anno precedente, l'Ente **non** ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi.

La Sezione, rilevato che il controllo di qualità dei servizi erogati da parte del Comune ha riguardato soltanto alcune attività, non è stato esteso agli organismi partecipati, non ha previsto il coinvolgimento degli *stakeholders*, non ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità, non ha effettuato confronti con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, nel rimarcare l'importanza di tale tipologia di controllo invita l'Ente a superare tali criticità.

APPENDICE LEGATA ALL' EMERGENZA SANITARIA COVID

Tenuto conto della particolare fase emergenziale e degli effetti che tale situazione comporta per la gestione finanziaria degli Enti, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sono state, altresì, fissate "le linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da COVID-19".

In particolare, precisa la Sezione delle Autonomie nella predetta deliberazione, *"l'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da COVID-19, senza precedenti per imprevedibilità degli esiti, per gravità, durata e dimensioni, ha aperto scenari inediti per gli enti del settore pubblico, mettendo a dura prova la loro finanza a causa degli evidenti e immediati suoi riflessi sulle entrate, sulle spese, sugli investimenti e, in definitiva, sugli equilibri di bilancio. Per affrontare la complessità, l'estensione e le criticità di tale situazione emergenziale, un contributo significativo, sotto il profilo finanziario e gestionale, può essere fornito dal sistema*

di controllo interno di ciascuna Amministrazione, al fine di rafforzare al massimo, in questo periodo, i processi di controllo “.

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli esercizi 2020 e 2021, si rileva che:

nell'esercizio 2020:

- a) **non** sono state adeguate le modalità di attuazione e i relativi regolamenti interni dei controlli di regolarità amministrativa e contabile in seguito all'emergenza sanitaria da Covid-19;
- b) **non** sono state rafforzate le procedure di controllo, avendo anche riguardo all'aggiornamento periodico dei sistemi di gestione dei rischi corruttivi, soprattutto in relazione all'utilizzo delle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea, a presidio del rischio derivante da possibili condotte illecite (frodi, abusi o, semplicemente, cattiva amministrazione);
- c) all'interno dell'ente, **non** sono state istituite strutture dedicate alla verifica del corretto utilizzo dei fondi comunitari;
- d) la legislazione emergenziale **non** ha influito sulla verifica della congruità delle stime in ordine **solo** alle seguenti voci: debiti fuori bilancio; equilibrio della gestione dei residui; equilibrio della gestione di cassa;
- e) sono intervenute modifiche **solo** in relazione alla riscossione delle entrate;
- f) **non** sono state volontariamente ridotte **solo** le entrate proprie derivanti da Addizionale IRPEF;
- g) relativamente agli organismi partecipati, per far fronte alla situazione pandemica, **non** sono stati effettuati interventi adeguativi sui contratti di servizio;
- h) **non** si è proceduto ad una mappatura dei processi in grado di evidenziare e superare le eventuali criticità derivanti dalla nuova modalità di lavoro agile;

nell'esercizio 2021:

- **non** sono state volontariamente ridotte solo le entrate proprie derivanti da Addizionale IRPEF;

- relativamente agli organismi partecipati, per far fronte alla situazione pandemica, **non** sono stati effettuati interventi adeguativi sui contratti di servizio;

APPENDICE SUL LAVORO AGILE

Tale sezione del questionario, introdotta dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2021/INPR per l'esercizio 2021, riguarda i controlli con riguardo al c.d. "*smart working*".

In particolare, secondo quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie, 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". Com'è noto, il percorso finalizzato alla regolamentazione del lavoro agile, al fine di renderlo una modalità ordinaria alternativa al lavoro "in presenza", è iniziato ben prima dell'insorgere dell'emergenza pandemica.

Invero, la Sezione delle autonomie specifica che l'art. 14 della legge n. 124/2015 aveva previsto obiettivi annuali per l'attuazione del "telelavoro"; la legge n. 81/2017 ha, poi, disciplinato l'articolazione flessibile del lavoro subordinato; la legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 486, l. n. 145/2018) ha implementato la modalità di prestazione del lavoro in modalità "agile" per i genitori di figli ancora piccoli o che assistono un figlio con grave disabilità; inoltre, prima dell'emergenza da Covid-19, la direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 3/2017 aveva dettato le linee guida sul "lavoro agile" nella P.A., da ritenersi fondato su un approccio volontario ("previo accordo scritto tra le parti") e su modelli non vincolanti per le amministrazioni, cui era consentito disegnare autonomamente la concreta fase di attuazione.

Su tale contesto normativo ha impattato la legislazione emergenziale che, dapprima, ha previsto la modalità di lavoro agile, disciplinata dagli artt. 18-23 della legge n. 81/2017, per le c.d. "zone rosse" e poi, con il decreto "Cura Italia" (d.l. n. 18/2020,

conv. dalla l. n. 27/2020) l'ha estesa a tutto il territorio nazionale, imponendolo per settori compatibili, prescindendo dall'accordo delle parti.

Con il decreto "Rilancio" (d.l. n. 34/2020) si è poi previsto che fino al 31 dicembre 2020 le Amministrazioni pubbliche avrebbero dovuto organizzare il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, mediante soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza, applicando il lavoro agile al 50% del personale impiegato in attività che possono essere svolte con queste modalità.

Da ultimo, La legge 3 luglio 2023, n. 85, nel convertire con modificazioni il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, ha previsto nuove norme strutturali sul lavoro agile e sullo *smart working*, che disciplinano l'accordo individuale e le modalità di comunicazione.

I datori di lavoro che adottano il lavoro agile devono stipulare un accordo scritto con il lavoratore e conservarlo per cinque anni. La comunicazione al Ministero del Lavoro riguardo ai lavoratori in modalità agile deve avvenire entro cinque giorni dall'inizio della prestazione o dall'ultimo giorno comunicato prima dell'estensione del periodo per le comunicazioni di proroga.

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli anni 2020 e 2021, si rileva che:

1. la percentuale di dipendenti che ha prestato attività lavorativa in modalità agile risulta adeguata, nonché coerente con le peculiarità della prestazione lavorativa svolta, (circa il **60%** del personale); tuttavia si evidenzia una notevole discrepanza tra la percentuale del personale dirigenziale (**0%** nell'anno 2020 e **0,69%** nell'anno 2021) che ha svolto l'attività in modalità agile e quella del personale non dirigenziale (**60%** nell'anno 2020 e **53,78%** nell'anno 2021);
2. in entrambi gli esercizi, è stato riscontrato un grado di difficoltà **medio**, nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile;
3. il sistema di misurazione e valutazione della performance **non** ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori;
4. nel 2021 l'Ente, nelle more della regolamentazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, a seguito del ripristino del lavoro in presenza, come

modalità ordinaria a partire dal 15 ottobre 2021, **non** ha stipulato, su base volontaria, contratti individuali di lavoro a distanza.

APPENDICE SUL P.N.R.R. E P.I.A.O.

Secondo quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie, tale sezione del questionario, 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 P.I.A.O., 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").

In relazione agli esiti del controllo, relativo all'anno 2021 (prima annualità sottoposta a tale tipologia di controllo), l'Ente dichiara che **ha implementato le attività relative al P.N.R.R. alla fine dell'esercizio 2021 e attuate nell'esercizio 2022.**

RITENUTO

che l'esame dei referti annuali evidenziano un sistema dei controlli interni in più aspetti disorganico, lacunoso e non adeguato, come si evince da quanto riportato in parte motiva. Ciò, particolarmente, per il "*Controllo di regolarità successiva*", "*di gestione*", "*strategico*", "*sugli organismi partecipati*", e "*sulla qualità dei servizi*", che non risultano adeguatamente espletati, con notevoli ricadute sull'efficiente ed efficace gestione dell'Ente, nonché sul possibile pregiudizio che ciò può determinare sugli equilibri di bilancio, stante l'assenza di meccanismi interni di preventiva valutazione, comparazione e autocorrezione dell'attività gestionale complessivamente intesa

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana, a conclusione degli accertamenti istruttori sulle relazioni annuali del Comune di Ragusa relative al

funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'esercizio 2020 e 2021, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, e con riserva di analisi dei successivi referti anche ai fini di quanto previsto dall'art. 148 del TUEL in tema di responsabilità sanzionatoria.

ACCERTA

La parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni del Comune di Ragusa;

INVITA

l'Ente, richiamando l'attenzione del Segretario generale, ad intraprendere, **per l'anno in corso**, tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e delle debolezze di sistema riscontrate ed evidenziate per ciascuna tipologia di controllo ed in particolare:

- ad implementare, considerevolmente, nell'ambito del **controllo successivo di regolarità amministrativa contabile**, gli atti oggetto di controllo, facendo riferimento, al fine dell'individuazione di quest'ultimi, oltre al criterio dell'estrazione casuale, ai settori della propria organizzazione in cui sono emerse le maggiori criticità al fine di garantire la regolarità dell'azione amministrativa;
- nell'ambito del **controllo di gestione** ad adottare 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 e di prevedere, espressamente, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, che, le articolazioni organizzative decentrate, si attengano alle direttive della struttura centrale;
- ad implementare il **controllo strategico** effettuando, preventivamente, adeguate verifiche tecniche ed economiche ai fini dell'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione;
- ad implementare il controllo sugli **organismi partecipati** procedendo, tra altro, all'approvazione dei *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'ente.
- ad implementare il controllo sulla **qualità dei servizi**, in conformità a quanto previsto dall'art. 147 ter del TUEL:

- estendendolo nei confronti di tutti i servizi erogati dall'Ente e dai propri organismi partecipati, anche mediante l'adozione di adeguati indicatori atti a rappresentare compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate;
- prevedendo forme di coinvolgimento attivo dei beneficiari dei servizi e ad attivare confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;

DISPONE

- che il Segretario generale dell'Ente comunichi a questa Sezione tutte le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate;
- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia trasmessa al Consiglio comunale– per il tramite del suo Presidente –, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Ragusa;
- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, (sezione “*Amministrazione Trasparente*”) ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;

Così deciso a Palermo, nella camera di consiglio del 24 luglio 2024.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Giuseppe Vella)

IL PRESIDENTE

(Salvatore Pilato)

Depositato in Segreteria il 26 luglio 2024.

Il funzionario responsabile

(Angelo Guerrera)