



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 25 giugno 2024, composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	- Presidente
Adriana LA PORTA	- Consigliere
Tatiana CALVITTO	- Primo Referendario
Antonio TEA	- Referendario
Giuseppe VELLA	- Primo Referendario – Relatore

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 giudiziari 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 il 24.12.2021;

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 Commissario il 30.01.2023;

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 Libero Consorzio di Ragusa

-Referti annuali del Presidente sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli 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 strategici, di gestione e di regolarità amministrativa -contabile, 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:

- L'Ente ha adottato il regolamento dei controlli interni, approvato con deliberazione del Commissario Straordinario, con i poteri del Consiglio, della Provincia Regionale di Ragusa n. 1 del 14/01/2013, modificato con deliberazione del Commissario Straordinario, con i poteri del Consiglio, della Provincia Regionale di Ragusa n.7 del 02/04/2015, con deliberazione del Commissario Straordinario, con i poteri del Consiglio, del Libero Consorzio comunale di Ragusa n. 4 del 31/03/2016 e con la determinazione del Commissario Straordinario, nelle funzioni di Presidente del Libero Consorzio Comunale di Ragusa, n. 847 del 25 Marzo 2024;

- L'Ente ha dichiarato che il sistema dei controlli interni è esercitato in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'Ente, per tutte le tipologie di controllo previste ed elencate;
- Il rapporto tra il numero di report periodici previsti/programmati e il numero di report effettivamente prodotti, non risulta soddisfacente; infatti, non sono stati effettivamente prodotti tutti i report previsti;
- Non sono intervenute segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza, ai sensi dell'art. 43, co. 5, d.lgs. n. 33/2013, circa il mancato o parziale adempimento degli obblighi di pubblicazione;
- Non si evidenziano criticità nell'organizzazione del sistema dei controlli, ad eccezione del controllo sugli organismi partecipati dove si evidenzia una criticità di grado medio;
- Nessuna operazione correttiva è stata avviata a seguito dei report ufficializzati l'indice FTE risulta mediamente adeguato;
- Non sono intervenute modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo dell'intero sistema dei controlli interni;
- Non vi sono pronunce della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, contenenti osservazioni sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni, a cui l'ente non ha ancora dato seguito con i necessari interventi correttivi;
- L'esercizio delle funzioni relative ai controlli interni non è stato conferito, in tutto o in parte, ad altri organismi associativi istituzionali (Unioni di comuni etc.).

Dalla verifica delle diverse forme di controllo attivate nell'Ente sono emerse alcune criticità concernenti, in particolare, il controllo di regolarità amministrativa- contabile 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 garantisca la conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa, nonché la qualità degli atti emanati, a tutela dell'Ente quale soggetto suscettibile di essere destinatario di possibili contenziosi (*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).

Agli esiti del controllo si rileva che:

- Nelle ipotesi previste dall'art. 49 del TUEL, non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio munite di parere di regolarità tecnica o contabile negativa;
- Nelle proposte di deliberazione, i responsabili dei servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, al fine di consentire al responsabile di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile;
- Quale tecnica di campionamento probabilistico-statistico, opportunamente motivata, per la scelta degli atti amministrativi da sottoporre al controllo

- successivo, l'Ente dichiara di aver adottato per il 2020 l'estrazione casuale semplice, mentre per il 2021 "altre tecniche specifiche" (cfr. punto 3);
- Per il 2020, 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; di contro per il 2021 gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo;
 - 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 ha dichiarato che sono stati prodotti, nel 2020, 3000 atti, ne sono stati esaminati 107 con nessuna irregolarità rilevata; nel 2021 sono stati prodotti 2842 atti di regolarità contabile e altrettanti di regolarità tecnico-amministrativa, sono stati esaminati 133 di regolarità contabile e non sono state rilevate irregolarità; esaminati, altresì, 148 di regolarità tecnico-amministrativa e non sono state rilevate irregolarità;
 - Sono stati trasmessi, semestralmente, nel 2020 i report da indirizzare ai responsabili dei servizi e, trimestralmente, nel 2021;
 - Sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi;
 - Sono state verificate le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti e le relative modalità (art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, secondo le modalità di cui all'art. 41 del d.l. n. 66/2014, conv. dalla l. n. 89/2014);
 - Nel caso di superamento dei termini previsti dalla normativa vigente, sono state implementate procedure per monitorare il flusso di liquidazione delle fatture commerciali entro i termini di legge;
 - Non sono state riscontrate irregolarità da trasmettere ai responsabili dei servizi competenti;
 - È stata prevista una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili (interni e/o esterni all'Ente) e sui funzionari delegati;

- Si è proceduto con le verifiche di cassa e di magazzino con frequenza trimestrale per la cassa e annuale per il magazzino.

Alla luce di quanto esposto, il funzionamento del controllo di regolarità amministrativa e contabile può ritenersi, complessivamente, **adeguato**, pur rilevandosi opportunità che l'Ente provveda a sottoporre a controlli più stringenti i settori in cui sono emerse criticità nei precedenti esercizi, tenendo conto, altresì, degli esiti del controllo di gestione.

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, nn. 64 e 65/2023/VSGC, nn.58 e 59/2024/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, si rileva che:

- L'Ente ha dichiarato di aver trasmesso il referto controllo di gestione alla Corte dei conti (ex art. 198-bis tuel);
- L'Ente non si è 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;
- I regolamenti e le delibere dell'Ente prevedono, espressamente, che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si attengono alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni;
- I report periodici prodotti sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere;
- Sono stati elaborati ed applicati tutti gli indicatori di: attività/processo, di "output", di efficacia, di efficienza, di economicità, di analisi finanziaria;
- L'Ente afferma che il controllo di gestione è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento, per la riprogrammazione degli obiettivi e sono stati riprogrammati da 2 a 10 obiettivi;
- L'Ente non eroga servizi a domanda individuale;
- Il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa risulta alto;
- L'Ente ha dichiarato di aver predisposto un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare.

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 (DEFER 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, si rileva che:

- Riguardo alla programmazione di bilancio per il 2022 – 2024, l'ente ha approvato il PEG, pubblicandone i contenuti sul portale istituzionale nella sezione Amministrazione Trasparente;
- Il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione;
- Il controllo strategico non utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie;

- Il controllo strategico effettua a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione;
- L'Ente ha elaborato ed applicato tutti gli indicatori previsti;
- La percentuale media di obiettivi strategici raggiunti è pari al 90% e per il 2021 pari al 93,64%;
- Sono state adottate più di due deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi adottati nell'anno;
- Sono stati indicati tutti i parametri relativi a: risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, tempi di realizzazione rispetto alle previsioni;
- L'Ente ha effettuato il monitoraggio dello stato di avanzamento del PEG trimestralmente.

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, nn. 64 e 65/2023/VSGC, nn.58 e 59/2024/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.

In relazione agli esiti del controllo si rileva che:

- Il controllo sugli equilibri finanziari è integrato con il controllo sugli organismi partecipati;
- Il Responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari;
- I soggetti che sono stati attivamente coinvolti nel controllo degli equilibri finanziari sono gli organi di governo con frequenza di due volte, il segretario, con frequenza due volte, i responsabili dei servizi con frequenza due volte o più;
- Per il 2021 non sono state chieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario, mentre per quanto riguarda il 2020, sono state richieste misure disposte per ripristinare l'equilibrio finanziario;
- 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;
- È stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa;

- Nel corso dell'esercizio considerato, 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 , nn. 64 e 65/2023/VSGC, nn.58 e 59/2024/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, si rileva che:

- L'Ente detiene partecipazioni;
- Per il 2020, l'ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 147 quater, comma1, TUEL;
- Per il 2020 sono stati definiti per l'anno gli indirizzi strategici- ed operativi degli organismi strumentali dell'ente;
- L'Ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 147-quater, comma 1, TUEL;
- Sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici, e patrimoniali tra l'ente e le sue società partecipate;
- Non è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati per il 2020 (art. 11, co. 6, lett. j), D.lgs. n. 118/2011);
- È stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 del TUSP;
- Per il 2021 sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali, non sono stati, invece, previsti per il 2020;
- Nessun indicatore è stato elaborato ed applicato nel biennio in esame.

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 si rileva che:

- L'Ente ha adottato e pubblicato sul sito la carta dei servizi (art.32 d.lgs n. 33/2013);
- L'Ente ha effettuato l'analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi in termini di prontezza ovvero di tempestività/adequatezza dei tempi di risposta, coerenza ed esaustività delle stesse alle richieste degli utenti, per il 2021, solamente su alcuni di essi;
- Sono stati segnalati 4 indicatori di risultato utilizzati per rappresentare compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate in termini di accessibilità, tempestività, trasparenza, ed efficacia, e solamente 2 per il 2021;
- Le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si estendono anche agli organismi partecipati;
- Sono stati elaborati ed applicati, per il 2020, tutti gli indicatori previsti, ad eccezione dell'indicatore sulla correttezza sull'utenza, affidabilità del servizio, completezza del servizio, mentre sono stati indicati ed applicati tutti gli indicatori per il 2021;
- Gli indicatori hanno soddisfatto i requisiti di appropriatezza (rilevanza, accuratezza, temporalità, fruibilità, interpretabilità e coerenza) in tutti i casi;
- Gli standard di qualità programmati nell'anno sono determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti similari in materia;
- L'Ente ha effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni), con frequenza annuale;
- La soddisfazione degli utenti è stata misurata solo su alcuni servizi;
- Sono stati pubblicati i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti anche se negativi;
- L'Ente non effettua confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;
- Per il 2020, non sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interessi (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità, mentre lo sono per il 2021;

- Rispetto all'anno precedente, l'Ente non ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi (nel loro insieme o per singole prestazioni) misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati;

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 si rileva che:

- È stato verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati a seguito delle esigenze di straordinarietà derivanti dalla situazione emergenziale;
- È stato effettuato il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile;
- È stato effettuato il monitoraggio dei tempi di realizzazione degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile;
- È stato effettuato il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza ai fini della loro corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo;
- L'emergenza ha influito sul monitoraggio dei contratti di fornitura in essere.

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, si rileva che:

- La percentuale di dipendenti che ha prestato attività lavorativa in modalità agile risulta adeguata, nonché coerente con le peculiarità della prestazione lavorativa svolta;
- Non è stata riscontrata alcuna difficoltà nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile;
- I sistemi informativi hanno consentito il proficuo svolgimento del lavoro agile, permettendo, altresì, l'idoneo tracciamento delle attività svolte;
- Gli organi di controllo interno hanno verificato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e la qualità dei servizi pubblici prodotti dall'ente;
- Le soluzioni adottate circa l'organizzazione del lavoro durante la fase emergenziale si sono rivelate, sempre, adeguate;
- Si è proceduto a disciplinare il sistema di rendicontazione delle attività svolte in modalità di lavoro agile;
- Il sistema di misurazione e valutazione della performance ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori di performance individuale e di performance organizzativa;

- 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, l'Ente 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) si rileva che, "l'Ente NON è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R. in quanto "Nell'anno 2021 sussistevano progetti finanziati con Legge 160/2019 riguardanti l'Edilizia Scolastica. Nel 2022 gli stessi progetti sono transitati quali progetti in essere nel PNRR";

- L'Ente ha un organico superiore a 50 unità;
- L'Ente ha dato avvio alla formulazione di prime ipotesi di pianificazione propedeutica alla stesura del Piano integrato di attività e organizzazione ("PIAO", art 6, d.l. 80/2021, e art 7, c.1 lett. a, d.l. 36/2022);
- Non sono state individuate le procedure amministrative da semplificare e reingegnerizzare in attuazione del PIAO.

RITENUTO

che l'esame dei referti annuali evidenziano un sistema dei controlli interni in più aspetti migliorabile, come si evince da quanto riportato in parte motiva. Ciò, in

particolare, per il controllo di “ *regolarità amministrativa-contabile*” e “ *sulla qualità dei servizi*”, che, pur complessivamente adeguati, presentano profili di miglioramento

PQM

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana -, a conclusione degli accertamenti istruttori sulle relazioni annuali del Libero consorzio di Ragusa relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli esercizi 2020 e 2021, ai sensi dell’art. 148 del TUEL

ACCERTA

La parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni del libero Consorzio 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 e, in particolare:

- nell’ambito del **controllo successivo di regolarità amministrativa** contabile a provvedere a sottoporre a controlli più stringenti i settori in cui sono emerse criticità nei precedenti esercizi, tenendo conto degli esiti del controllo di gestione e del controllo preventivo di regolarità contabile relativi all’esercizio precedente;
- ad implementare il controllo sulla **qualità dei servizi**, in conformità a quanto previsto dall’art. 147 ter del TUEL, attraverso il fattivo coinvolgimento degli *stakeholder*, effettuando dei confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, al fine, altresì, di elevare gli standard di qualità, estendendo, anche sulla base **di una adeguata e obbligatoria disciplina regolamentare**, il controllo a tutti i servizi erogati dall’Ente e dai propri organismi partecipati;

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 Commissario e all'Organo di revisione del Libero consorzio 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 25 giugno 2024.

IL MAGISTRATO RELATORE

(Giuseppe Vella)

IL PRESIDENTE

(Salvatore Pilato)

Depositato in Segreteria il 04 luglio 2024

Il funzionario responsabile
Boris Rasura