



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:

Paolo Peluffo	- Presidente
Giuseppe Grasso	- Consigliere
Antonino Catanzaro	- Primo Referendario
Massimo Giuseppe Urso	- Primo Referendario - Relatore
Giuseppe Di Prima	- Referendario

\*\*\*\*\*

**Visto** l'art. 100, comma 2, e gli artt. 81, 97, 1 comma, 28 e 119 ultimo comma della Costituzione;

**Visto** il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

**Visto** l'art. 2 del D.Lgs. n. 655/6.5.1948, nel testo sostituito dal D.Lgs. n. 200/18.6.1999;

**Visto** il D.Lgs. n. 267 /18.8.2000, e successive modificazioni, recante il T.U.E.L.;

**Visto**, in particolare, l'art. 148 del citato T.U.E.L., novellato dall'art. 3, co. 1 sub 2), del D.L. n.174/10.10.2012, convertito con modificazioni dalla L. 213/2012, in seguito modificato dall'art.33, co.1, del D.L. n.91/24.6.2014, convertito con modificazioni dalla L. n.116/2014;

**Viste** le Linee guida per il referto annuale dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dei comuni con popolazione oltre 15.000 abitanti sul funzionamento del sistema dei controlli interni per gli anni 2020 e 2021, approvate dalla Sezione delle Autonomie rispettivamente con deliberazioni n. 13/SEZAUT/2021/INPR e n. SEZAUT/16/2022/INPR.

**Visti** i referti del Comune di San Cataldo sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) relativamente agli anni 2020 e 2021;

**Vista** la relazione del magistrato istruttore prot. 4796 del 21 giugno 2024;

**Vista** l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 53/2024, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza al fine di pronunciarsi in ordine alle anzidette osservazioni;

Udito il relatore, Primo Referendario Massimo Giuseppe Urso.

\*\*\*\*\*

L'art. 148, comma 1, del TUEL (Controlli esterni) prevede che: *“1. Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale”*.

Il successivo comma 4 del citato articolo stabilisce, altresì, che: *“In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, 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, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione”*.

Le riferite disposizioni prevedono un nuovo strumento di valutazione -da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti- della legittimità e regolarità delle gestioni, dedicando particolare attenzione, oltre che ai dati strettamente finanziari, al sistema dei controlli interni degli enti locali.

Le finalità di fondo della nuova modalità di controllo prevista dall'art. 148 TUEL sono state individuate dalla Sezione delle Autonomie nei seguenti punti: -verifica dell'adeguatezza 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; -monitoraggio 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 particolare, la medesima Sezione delle Autonomie ha chiarito che “il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce il miglior presidio per l’osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, (...) lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del management e per soddisfare i bisogni della collettività amministrata”, al fine di attivare “il processo di autovalutazione dei propri sistemi di pianificazione-programmazione e controllo” da parte dei singoli enti, evidenziando come il “mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, di converso, aumenta il rischio di alterazioni nei processi decisionali e programmatici, indebolisce le scelte gestionali ed organizzative, riduce il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, ed impedisce, in ultima analisi, al controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell’Ente” (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 19/2020 citata in premessa).

\*\*\*\*\*

.In data 31.12.2021, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2020**, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 12/SEZAUT/2021/INPR.

In data 11.04.2023, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2021**, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR.

Dall'esame della documentazione pervenuta, sono emersi, allo stato degli atti, i seguenti profili di criticità.

## 1. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI.

L'esame della sezione introduttiva, riguardante il complessivo funzionamento dei controlli interni, poi esaminato in dettaglio nelle sezioni successive, ha evidenziato che:

- il Comune ha adottato il regolamento dei controlli interni, che risulta approvato con deliberazione commissariale n. 10 del 2/07/2019;
- per il 2021 il controllo strategico NON è stato esercitato in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti dell'ente, in quanto è stato commissariato ai sensi dell'art. 143 D. Lgs. 267/2000 e ad ottobre 2021 si sono svolte le elezioni amministrative; il controllo sulla qualità dei servizi risulta in fase di avvio (Cfr. quesito 1.1);
- il rapporto tra il numero di report periodici previsti/programmati negli anni 2020 e 2021, e il numero di report effettivamente prodotti risulta parzialmente soddisfacente; infatti:
  - per l'anno 2020, tranne per il controllo sulla qualità dei servizi, viene rispettato il rapporto tra il numero di report periodici previsti e programmati nell'anno;
  - per l'anno 2021, invece, i report prodotti sul controllo strategico e sulla qualità dei servizi sono stati inferiori rispetto a quelli previsti (cfr. quesiti 1.2);
- Inoltre,
  - in riferimento all'esercizio 2020 l'ente ha riscontrato un medio livello di criticità in riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, di gestione, strategico e sugli organismi partecipati, alto per il controllo sulla qualità dei servizi e basso per il controllo sugli equilibri finanziari (Cfr. quesito 1.4);
  - per il successivo esercizio, il livello di criticità è alto in relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile e sugli organismi partecipati e medio per il controllo di gestione e sugli equilibri finanziari (Cfr. quesito 1.4);
  - per l'anno 2020 emergono gravi carenze di personale assegnato allo svolgimento di TUTTE le tipologie di controllo, evidenziate dai livelli di F.T.E.<sup>1</sup>, pari allo 0,547%; per il successivo anno, addirittura, il livello del F.T.E.

---

<sup>1</sup> L'equivalente a tempo pieno (F.T.E. - *Full-Time Equivalent*) è una unità di misura corrispondente al carico di lavoro di un dipendente a tempo pieno. Rappresenta un valore pari al numero dei lavoratori a tempo pieno di un'azienda e viene calcolato sommando tutte le ore lavorative erogate dal personale in un anno, part-time

si è ulteriormente abbassato, azzerandosi per il controllo strategico e sulla qualità dei servizi; la criticità viene motivata con la fase commissariale dell'Ente, che solo ad ottobre 2021 ha proceduto al rinnovo degli organi politici (cfr. quesiti 1.5 del 2020 e 2021);

- l'Ente dichiara di avere provveduto per l'anno 2020 ad attuare modifiche finalizzate ad una maggiore integrazione e raccordo per il controllo di regolarità amministrativa e contabile, di gestione, sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati (cfr. quesiti 1.6 del 2020).

Sulla base delle risposte fornite alla prima parte del questionario, dunque, non può ritenersi che i controlli interni siano stati esercitati in piena conformità a quanto previsto dal regolamento comunale. La stessa Amministrazione, nelle note al questionario 2021, evidenzia che: *“Le principali criticità nello svolgimento dei controlli derivano dal fatto che l'Ente, in dissesto oltre che commissariato per infiltrazioni mafiose, si ritrovava privo di figure apicali in settori di una certa importanza (settore finanziario, settore politiche sociali, settore affari generali, in cui il Segretario generale è stato chiamato – a più riprese – dalla Commissione Straordinaria a svolgere l'incarico ad interim di responsabile di posizione organizzativa. Questa situazione ha da un lato comportato lo svolgimento di un controllo – di fatto – preventivo sugli atti prodotti da tutti i settori (ad esempio in fase di apposizione del visto di copertura finanziaria o di parere tecnico contabile da parte sempre del Segretario Generale), ma dall'altro lato ha compromesso il corretto e sereno svolgimento dei controlli successivi.”*

Il Collegio conferma che le criticità organizzative e gestionali emergenti dal controllo risultano strettamente legate allo stato di dissesto, di commissariamento e alla carenza di figure apicali, fattori che incidono fortemente sulla inefficienza del sistema dei controlli interni, in particolare sul controllo strategico e finanziario.

## **2. CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE.**

Il controllo in oggetto è volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, secondo quanto stabilito dall'art. 147 bis, commi 1 e 2 del Tuel.

---

e full-time, e dividendo poi il risultato ottenuto per il numero delle ore di lavoro di un dipendente a tempo pieno. In questo modo è possibile determinare lo sforzo necessario per compiere un progetto espresso in FTE, a prescindere dal numero reale dei dipendenti e dalle variazioni delle ore lavorative in un dato periodo.

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.

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

- per entrambi gli esercizi finanziari, l'ente ha dichiarato che nelle proposte di deliberazione i responsabili dei servizi NON hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economica-finanziaria o sul patrimonio, al fine di consentire al responsabile di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile (Cfr. quesito 2.2);
  - l'ente ha dichiarato di aver utilizzato, quale tecnica di campionamento degli atti amministrativi da sottoporre a controllo successivo, nel 2020 altre tecniche specifiche e per il 2021 l'estrazione causale semplice (Cfr. quesito 2.3);
  - il Comune dichiara che gli atti sottoposti a controllo di regolarità amministrativa e contabile rappresentano, nell'anno 2020, circa il 4,85% del totale, aumentando lievemente nell'anno successivo, con una percentuale pari a circa il 5,35%, sia per il controllo di regolarità contabile, che per il controllo di regolarità tecnico-amministrativa e che non sussiste nel proprio regolamento alcuna indicazione sulla percentuale minima di atti da sottoporre al controllo.
- È stato, inoltre, dichiarato che nell'anno 2020 sono state rinvenute n. 12 irregolarità e NON sono state sanate; per l'anno 2021, a fronte di un numero di irregolarità per il controllo di regolarità tecnico-amministrativa e contabile pari a 10, ne sono state sanate 8 (Cfr. quesiti 2.6 del 2020 e del 2021);
- la criticità sopra rilevata è aggravata dal fatto che per il 2020 l'ente ha dichiarato di NON aver effettuato controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività realizzata da specifici uffici o servizi (Cfr. quesiti 2.8 del 2020);
  - inoltre, NON è prevista una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili (interni e/o esterni all'Ente) e sui funzionari delegati (Cfr. quesito 2.12 del 2021).

Il Collegio rammenta all'ente le norme contenute nell'art. 52 del d. lgs n. 174/2016 (codice di giustizia contabile), che disciplina l'obbligo di denuncia di danno, il quale

prevede che: <<1. Ferme restando le disposizioni delle singole leggi di settore in materia di denuncia di danno erariale, i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, che nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali, devono presentarne tempestiva denuncia alla procura della Corte dei conti territorialmente competente. (...) 2. Gli organi di controllo e di revisione delle pubbliche amministrazioni, i dipendenti incaricati di funzioni ispettive, ciascuno secondo la normativa di settore, nonché gli incaricati della liquidazione di società a partecipazione pubblica, sono tenuti a fare immediata denuncia di danno direttamente al procuratore regionale competente, informandone i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate.(...) 6. Resta fermo l'obbligo per la pubblica amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione>>.

Il Collegio, pertanto, in relazione alle irregolarità accertate in sede di controllo di regolarità amministrativa e contabile e non sanate (ben 12 nel 2020 e 2 nel 2021), nonché in merito all'assenza di controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi, pur in presenza di un numero rilevante di irregolarità non sanate e considerato lo stato di dissesto finanziario del Comune, evidenzia le conseguenze giuridiche derivanti dall'omessa denuncia di danni erariali o del verificarsi dei presupposti per l'irrogazione, da parte della Corte dei conti, di sanzioni cd. tipizzate, nonché della omessa attivazione, in presenza delle condizioni previste dalla legge n. 241/1990 (in Sicilia dalla l.r. n. 7/2019), degli atti di ritiro o di secondo grado, finalizzati a recuperare gli eventuali danni e a interrompere le cause degli stessi. Infatti, tale attività omissiva, in caso di maturazione della prescrizione nei confronti dell'autore della condotta antiggiuridica causalmente generatrice dell'evento di danno erariale, produce un fenomeno di traslazione della responsabilità in capo al soggetto sul quale gravava l'obbligo di denuncia, individuato dal citato art. 52 c.g.c. (cfr. Sezione di controllo per la Regione siciliana, del. n. 9/2023/VSGC).

In conclusione, sulla base di quanto emerso dai referti in esame, l'implementazione di un adeguato sistema di controllo di regolarità amministrativa e contabile appare ancora incompleto e poco efficace, con particolare riferimento al basso numero di atti controllati e alla mancata regolarizzazione della gran parte di quelli risultati irregolari.

La Sezione procederà, nel successivo ciclo di controllo, a verificare le misure adottate dall'ente per superare i profili critici emersi.

### **3. CONTROLLO DI GESTIONE.**

Tale forma di controllo consiste nell'insieme di strutture, metodiche, procedure e altre misure del servizio di controllo interno, idonee a garantire lo svolgimento delle funzioni in modo regolare, economico, efficiente ed efficace e la produzione di risultati e servizi di qualità compatibili con le finalità dell'organizzazione.

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, l'efficienza e l'economicità dell'attività di realizzazione degli obiettivi.

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

- per l'esercizio 2020 l'ente dichiara che i report periodici prodotti sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere nel 50% dei casi, mentre per l'esercizio successivo in più del 50% dei casi (Cfr. quesiti 3.4 del 2020 e 3.5 del 2021);
- l'ente ha dichiarato per l'anno 2020 di NON aver elaborato ed applicato solo l'indicatore di attività/processo, mentre per il 2021 NON ha elaborato ed applicato gli indicatori di attività/processo e di efficacia. (Cfr. quesiti 3.5 del 2020 e 3.6 del 2021);
- il tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente sia tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali per entrambi gli esercizi finanziari, è pari per l'ente al 73% per il 2020 e al 78,25% per il 2021 (Cfr. quesito 3.7.1 per il 2020 e 3.8.1 per il 2021);
- il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa risulta medio/alto per il 2020 e medio/basso per il 2021 (Cfr. quesito

3.8 per l'anno 2020 e 3.9 per il 2021) e l'ente ha dichiarato di aver predisposto un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare SOLO per il 2020 (Cfr. quesito 3.9 per il 2020 e 3.10 per il 2021).

Alla luce delle criticità emerse, il funzionamento del controllo di gestione non appare sufficientemente adeguato.

#### **4. CONTROLLO STRATEGICO.**

Tale forma di controllo, strettamente legata all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, è finalizzata a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo.

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".

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

- per il 2020 NON sono stati applicati ed elaborati gli indicatori di miglioramento della qualità dei servizi ed innovazione e sviluppo (Cfr. quesito 4.5);
- nel 2021 NON è stata indicata la percentuale media di obiettivi strategici raggiunti, in quanto, come specificato dall'ente, l'Amministrazione si è insediata a novembre 2021 e l'analisi strategica degli obiettivi raggiunti è stata avviata e valutata a decorrere dal 2022 (Cfr. quesito 4.6.1); pertanto, ne deriva l'assenza di deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi adottate nell'anno (Cfr. quesito 4.7) e la non disponibilità dei parametri in base ai quali l'organo di indirizzo politico verifica lo stato di attuazione dei programmi (Cfr. quesito 4.8), in quanto nel 2021 tale organo di governo era mancante, sostituito dalla Commissione Straordinaria nominata a seguito di scioglimento per infiltrazioni mafiose.

Alla luce delle criticità emerse, il funzionamento del controllo strategico non appare adeguato.

## **5. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI**

Tale forma di controllo, normato dall'articolo 147 *quinquies* del TUEL, come specificano le linee guida elaborate dalla Sezione per le autonomie, mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte dei responsabili del servizio finanziario, ai quali compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli finanziari e per l'attuazione delle misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio.

La logica di questo tipo di controllo consiste, in particolare, 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).

In relazione agli esiti del controllo si rileva che:

- per entrambi gli esercizi finanziari sono state chieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario e sono state disposte con riguardo alla gestione di competenza, di residui e di cassa (Cfr. quesito 5.4).

Alla luce di quanto esposto, il funzionamento sugli equilibri finanziari appare appena sufficientemente adeguato, considerato anche lo stato di dissesto del Comune.

## **6. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI**

Come specificano le linee guida elaborate dalla Sezione per le Autonomie, la sesta sezione (Controllo sugli organismi partecipati) tende a verificare il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, con specifici approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e finanziari, la valutazione del rischio aziendale e la tipologia degli indicatori applicati.

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

- per l'anno 2021, contrariamente all'anno precedente, l'Ente NON si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147-*quater*, comma 1, TUEL (Cfr. quesito 6.2);
  - per entrambi gli esercizi finanziari, NON è stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20 del TUSP (Cfr. quesito 6.9 del 2020 e 6.10 del 2021);
- Limitatamente all'anno 2021:
- NON sono stati aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico a norma del d. lgs. n. 175/2016 e degli artt. 5 e 192, d. lgs. n. 50/2016 (Cfr. quesito 6.11);
  - 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, comma 2 e 4, TUSP (Cfr. quesito 6.12);
  - per entrambi gli esercizi finanziari, NON sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali (Cfr. quesito 6.14 del 2020 e 6.15 del 2021);
  - per entrambi gli esercizi finanziari gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi NON hanno pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del d. lgs. 33/2013 (Cfr. quesito 6.15 del 2020 e quesito 6.17 per il 2021);
  - per il 2021 NON è stato effettuato il monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti (Cfr. quesito 6.16 del 2021);
  - per il 2020 NON sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di efficacia, di efficienza, di deficit strutturale, di qualità dei servizi affidati e della soddisfazione degli utenti (Cfr. quesito 6.16), mentre per l'anno successivo i dati risultano NON DISPONIBILI (Cfr. quesito 6.18).

La Sezione delle Autonomie di questa Corte ha posto in risalto il ruolo centrale svolto dai controlli interni esercitati dagli enti, anche attraverso il monitoraggio periodico dell'andamento delle società partecipate, evidenziando che *“il proficuo svolgimento dei controlli interni da parte degli enti-soci, con riguardo agli organismi partecipati, si correla all'esercizio di una governance forte e costante, teleologicamente rivolta ad analizzare, tempestivamente, gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi gestionali e organizzativi programmati nonché ad individuare le opportune azioni correttive per prevenire squilibri economico-*

*finanziari. In particolare, le amministrazioni che detengono le partecipazioni devono organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società partecipate, la corretta esecuzione dei contratti di servizio ed il rispetto della disciplina sui vincoli di finanza pubblica” (del. n. 15/2021).*

Orbene, appare chiaro che il Comune di San Cataldo non ha colto l'importanza e le potenzialità di tale tipologia di controllo, essenziale per fornire all'ente prima e alla magistratura contabile dopo le informazioni necessarie per governare e controllare il nevralgico settore delle partecipate, sempre a rischio dal punto di vista di possibili abusi dello strumento societario rispetto ai vincoli di finanza pubblica, nonché rispetto alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, primario obiettivo di tutto il sistema dei controlli interni.

La Sezione effettuerà uno specifico focus su tale tipologia di controllo, evidenziando fin d'ora che l'implementazione del controllo sugli organismi partecipati appare assente o comunque gravemente insufficiente, come dimostrato dall'assenza di attività di reportistica connessa al controllo, rispetto a quanto previsto dal regolamento e l'assenza di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 147-quater, comma 1, TUEL in tutti gli esercizi presi in esame.

## **7. CONTROLLO SULLA QUALITA' 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 attegga come una novità.

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli anni 2020 e 2021, si rileva che per entrambi gli esercizi finanziari la risposta a tutti i quesiti della presente sezione è stata NEGATIVA, evincendosi che tale tipologia di controllo NON è stato effettuato (Cfr. quesito 7.3.1 del 2021).

## 8. 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:

- per l'esercizio 2020:
  - 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 (Cfr. quesito 8.3);
  - NON SONO DISPONIBILI i dati relativi alla programmazione ed attuazione delle verifiche successive, anche a campione, da parte degli organi di controllo interno su atti di spesa, finalizzati a fronteggiare l'emergenza pandemica, adottati dall'ente in deroga alle ordinarie procedure amministrativo-contabili (Cfr. quesito 8.4);
  - NON SONO DISPONIBILI i dati sul rafforzamento delle 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) (Cfr. quesito 8.5);

- all'interno dell'ente, NON sono state istituite strutture dedicate alla verifica del corretto utilizzo dei fondi comunitari (Cfr. quesito 8.6);
- NON è stato effettuato il monitoraggio dei tempi di realizzazione degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile (Cfr. quesito 8.9);
- NON è stata adeguata la programmazione strategico-operativa, anche adottando nuovi piani strategici, alle mutate misure organizzative e alle nuove urgenze nella gestione dell'Ente (Cfr. quesito 8.11);
- la legislazione emergenziale ha influito sulla verifica della congruità delle stime in ordine alle seguenti voci: trasferimenti erariali, entrate tributarie, altre entrate correnti, debiti fuori bilancio (Cfr. quesito 8.14);
- sono intervenute modificazioni in relazione alla riscossione delle entrate (Cfr. quesito 8.15);
- l'emergenza ha influito sul monitoraggio dei contratti di fornitura in essere (Cfr. quesito 8.17);
- NON sono stati coperti i disavanzi derivanti da riduzioni volontarie delle entrate proprie attraverso l'impiego dei contributi statali istituiti per fronteggiare le conseguenze legate all'emergenza sanitaria (Cfr. quesito 8.19);
- NON sono stati effettuati interventi adeguativi sui contratti di servizio, relativamente agli organismi partecipati per far fronte alla situazione pandemica (Cfr. questo 8.20);
- NON si è proceduto a verificare il mantenimento dei livelli di qualità in termini di efficacia ed efficienza dei servizi all'utenza in ordine alla dimensione delle prestazioni erogare, alla prontezza e rapidità ed alla coerenza ed esaustività (Cfr. quesito 8.21);
- il livello di standard di qualità NON è stato rimodulato in funzione del grado di soddisfazione dell'utenza (Cfr. quesito 8.23);
- 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 (Cfr. quesito 8.24).

- Per l'esercizio 2021, invece, si rileva solo che NON sono stati effettuati interventi adeguativi sui contratti di servizio, relativamente agli organismi partecipati, per far fronte alla situazione pandemica (Cfr. quesito 8.7).

Sulla base di quanto riportato, il netto miglioramento registrato nel 2021 rispetto al 2020 giustificato dall'improvvisa emergenza, si ritiene che l'esito dei controlli appaia appena sufficientemente adeguato.

## 9. 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.

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.

Da ultimo, con Direttiva del Ministero per la P.A., del 29.12.2023, è stato chiarito che il quadro normativo odierno, connotato dall'ormai superata contingenza pandemica, ha fatto ritenere superata l'esigenza di prorogare ulteriormente i termini di legge che stabilivano l'obbligatorietà del lavoro agile per i lavoratori che - solo nel contesto pandemico - sono stati individuati quali destinatari di una specifica tutela.

Nell'ambito dell'organizzazione di ciascuna amministrazione sarà, pertanto, il dirigente responsabile a individuare le misure organizzative che si rendono necessarie, attraverso specifiche previsioni nell'ambito degli accordi individuali, al fine di garantire ai lavoratori che documentino gravi, urgenti e non altrimenti conciliabili situazioni di salute, personali e familiari, di svolgere la prestazione lavorativa in modalità agile, anche derogando al criterio della prevalenza dello svolgimento della prestazione lavorativa in presenza.

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

- la percentuale di dipendenti che ha prestato attività lavorativa in modalità agile subisce una lieve flessione nel 2021 rispetto all'anno precedente per il personale non dirigenziale, passando dal 62% al 50%, mentre per il personale dirigenziale per

- entrambi gli esercizi finanziari non vi è stata alcuna adesione a tale modalità lavorativa (Cfr. quesito 9.1);
- per entrambi gli esercizi è stato riscontrato un livello di difficoltà medio in relazione all'organizzazione delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile (Cfr. quesito 9.3).
  - nei due esercizi esaminati il sistema di misurazione e valutazione della performance NON ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori (Cfr. 9.7 per il 2020 e 9.6 per il 2021);
  - per il 2020 NON sono stati individuati indicatori per valutare lo stato di implantazione, la performance individuale e la performance organizzativa, mentre per il 2021 i suddetti dati risultano NON DISPONIBILI (Cfr. quesito 9.8 per il 2020 e 9.7 per il 2021);
  - per il 2021 l'Ente NON ha stipulato, su base volontaria, contratti individuali di lavoro a distanza, a seguito del ripristino del lavoro in presenza come modalità ordinaria a partire dal 15 ottobre 2021 (Cfr. quesito 9.8).

Alla luce di quanto sopra esposto, si rileva la non adeguatezza del sistema di monitoraggio e controllo della prestazione lavorativa svolta in modalità agile.

## **10. 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 è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R., tuttavia:

- risultano NON DISPONIBILI i dati su una valutazione congrua ed efficace dell'organo politico sulla *governance* adottata ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione del *milestone* e *target* del PNRR (Cfr. quesito 10.1.2.1);
- l'Organo politico NON ha emanato specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR (Cfr. quesito 10.1.2.2);
- il sistema informativo dell'Ente NON implementa integralmente tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR, al fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGis, gestito dal MEF (Cfr. quesito 10.1.2.4);
- all'interno dell'Ente NON è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR (Cfr. quesito 10.1.2.5);
- l'Ente NON ha adottato specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione e conflitti di interesse (Cfr. 10.1.2.6);
- gli organi di controllo interno, pur avendo condotto verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati dall'Ente in qualità di soggetto attuatore del PNRR, NON hanno accertato che tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su adeguati supporti informatici siano stati conservati (Cfr. 10.1.2.8. b);
- gli organi di controllo interno NON hanno effettuato verifiche periodiche sugli atti di spesa relativi ad interventi connessi al PNRR, al fine di accertare che essi non includano anche "costi impropri (Cfr. 10.1.2.9);
- i sistemi informatici dell'Ente NON integrano efficacemente e tempestivamente i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati (Cfr. quesito 10.1.2.10);
- il controllo di gestione NON ha prodotto specifici report, indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR e il rispetto dei tempi programmati (Cfr. 10.1.2.11).

Dall'esame delle risposte ai quesiti l'Ente mostra delle inefficienze sul versante del PNRR.

\*\*\*\*

### Conclusioni.

In conclusione il Collegio rappresenta la situazione di grave carenza (per alcuni controlli) ed evidente insufficienza (per altri) del sistema dei controlli interni del Comune di San Cataldo, il quale, al fine di potere incidere sulla tutela dei valori protetti (l'equilibrio di bilancio in primis), necessita della implementazione coordinata e sinergica fra le varie metodologie di controllo, in quanto *"i diversi controlli vengono osservati come un unico sistema di misurazione integrato, in grado cioè di raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l'insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo è dotato"*, come dimostrato dal fatto che, per la giurisprudenza contabile, *"affinché tale integrazione sia effettiva, è necessario, però, che i loro contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell'Ente"* (Sezione delle Autonomie, del. n. 19/2020 cit.).

D'altronde, come rilevato in dottrina, la pluralità dei controlli previsti dal legislatore richiede un forte coordinamento dal punto di vista organizzativo delle risorse che devono essere assegnate agli uffici di controllo, al fine di garantire l'effetto utile e scongiurare il fallimento dell'intero sistema e il livello di integrazione richiesto deve essere penetrante in particolare tra le funzioni "complementari", come il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti.

Questa Sezione ha rilevato che *<<non casualmente il comma 4 dell'art. 147 del TUEL dispone che "Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite", individuando in modo espresso gli attori del sistema dei controlli, nell'ambito del quale il ruolo di protagonista non può che essere svolto dal vertice amministrativo dell'ente e cioè dal Segretario generale, autentico dominus dell'intera macchina dei controlli, non solo per volontà legislativa, ma per il ruolo rivesto e le competenze possedute>>* (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 132/2021/VSG).

Il Collegio rappresenta all'ente che nel successivo ciclo di controlli verrà effettuata una approfondita verifica sul superamento delle criticità evidenziate, in particolare sui controlli di regolarità amministrativa e contabile e sugli organismi partecipati.

Appare, in conclusione, di chiara evidenza che il perpetuarsi di condotte omissive e inerti in ordine alla implementazione del sistema dei controlli interni (che, come dimostrato, deve essere valutato nel suo insieme) non potrà che comportare le conseguenze previste dall'art. 148, comma 4, del Tuel.

**P.Q.M.**

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana,

**DELIBERA**

all'esito della verifica sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) degli anni 2020 e 2021 del Comune di San Cataldo, di segnalare le disfunzioni rilevate al Consiglio comunale, tramite il Presidente, al Sindaco, al Segretario Generale e all'Organo di revisione del Comune, per i profili di rispettiva pertinenza

**DISPONE**

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione, da pubblicare sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013, sia trasmessa al Consiglio comunale, tramite il Presidente, al Sindaco, al Segretario Generale e all'Organo di revisione del Comune del Comune di San Cataldo.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 25 giugno 2024.

IL MAGISTRATO RELATORE  
(Massimo Giuseppe Urso)

IL PRESIDENTE  
(Paolo Peluffo)

Depositato in segreteria in data 01 luglio 2024.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE  
(Boris Rasura)