



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
Giuseppe Di Prima	- 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. 12/SEZAUT/2021/INPR, trasmesso dal Sindaco il 10.04.2024 acquisita al prot. C.d.c. n. 3263 del 10/04/2024;

VISTO il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio 2021, redatto secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR, trasmesso dal Sindaco il 03.04.2024 acquisita al prot. C.d.c. n. 3039 del 03/04/2024;

VISTO il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio 2022, redatto secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 2 /SEZAUT/2024/INPR, trasmesso dal Sindaco con nota del 11.03.2024, acquisita al prot. C.d.c. n. 2367 del 11/03/2024;

VISTO il provvedimento n. 53/2024 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 Di Prima;
ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE
nei confronti del Comune di Piazza Armerina (EN)
-Referti annuali del Sindaco sul funzionamento del sistema
integrato dei controlli interni degli esercizi 2020, 2021 e 2022 (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 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.

Con deliberazione n. 2 /SEZAUT/2024/INPR sono state 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, per gli anni 2022 e 2023.

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, 2021 e 2022, si evidenzia che:

- Il Comune ha adottato il regolamento dei controlli interni, che risulta approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 295 del 31.12.2013;
- L'Ente ha dichiarato che, con riferimento al controllo strategico e al controllo sugli equilibri finanziari, il sistema dei controlli interni non risulta conforme al Regolamento comunale;
- Il rapporto tra il numero di report periodici previsti/programmati negli anni in esame e il numero di report effettivamente prodotti, risulta parzialmente soddisfacente;

Inoltre, in riferimento agli esercizi 2020, 2021 e 2022:

- Nel corso degli esercizi 2020 e 2021, l'Ente ha riscontrato criticità in tutte le tipologie di controllo, eccezion fatta per il controllo strategico, dove non sono state rilevate criticità; nell'esercizio 2022, sono emerse criticità solo in relazione al controllo sugli equilibri finanziari;
- il personale assegnato allo svolgimento dei controlli interni risulta solo parzialmente adeguato: è necessario un miglioramento in relazione al controllo strategico e al controllo sugli organismi partecipati, il cui valore risulta pari a 0,0 in tutti gli esercizi.

Nell'arco del triennio considerato, l'Ente ha effettuato modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo del sistema dei controlli interni in relazione a tutte le tipologie di controllo, ad eccezione del controllo strategico

In riferimento all'adozione delle misure correttive già segnalate dalla Corte dei conti nei precedenti cicli di controllo, l'Ente ha dichiarato che *“ Il Comune è stato carente di un segretario comunale titolare per diversi anni e gli adempimenti relativi hanno subito*

rallentamenti e/o ritardi che si sta cercando di superare con varie difficoltà” (cfr. risposta al quesito n. 7.1 del questionario 2022).

Dalla verifica delle diverse forme di controllo attivate nell’Ente sono emerse alcune criticità concernenti varie tipologie di controllo, 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 alcune 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).

In riferimento al Comune di Piazza Armerina, agli esiti del controllo, relativamente agli esercizi 2020, 2021 e 2022, si rileva che:

- L'Ente ha dichiarato di aver utilizzato, quale tecnica di campionamento degli atti amministrativi da sottoporre a controllo successivo, l'estrazione casuale semplice (cfr. quesito n. 2.3 del questionario 2020, quesito n. 3 del questionario 2021 e quesito n. 3 del questionario 2022).
 - 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 (cfr. quesito n. 2.4 del questionario 2020, quesito n. 4 del questionario 2021 e quesito n. 4 del questionario 2022);
 - 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 (cfr. quesito n. 2.5 del questionario 2020 e quesito n. 5 del questionario 2021 e quesito n. 5 del questionario 2022);
- L'Ente ha dichiarato che, nell'anno 2020, ha sottoposto al controllo di regolarità amministrativa e contabile n. 132 atti, omettendo di indicare il totale degli atti da considerare, riscontrando 2 irregolarità, entrambe sanate (cfr. quesito n. 2.6 del questionario 2020); nell'anno 2021, è stato sottoposto al controllo il 6,4% del totale degli atti, riscontrando 6 irregolarità, successivamente sanate (cfr. quesito n. 6 del questionario 2021); nel 2022, tale dato sale al 9,87%, con l'individuazione di un totale di 35 irregolarità, tutte sanate.

Sul punto, si prende atto del *trend* positivo della percentuale di atti esaminati, invitando l'Ente a incrementare ulteriormente tale dato, anche in considerazione del numero crescente di irregolarità riscontrate negli anni.

La presenza, infatti, di un ridotto numero di atti esaminati, in proporzione a quelli adottati, nonché la mancanza di una tempestiva analisi degli atti già efficaci, rischia di vanificare la funzione che l'ordinamento attribuisce a tale essenziale forma di controllo. Viene meno la funzione di guida e orientamento della struttura al rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento della PA, finalità che il legislatore con tale forma di controllo vuole opportunamente stimolare e perseguire (ex multis, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

Preso atto di quanto dichiarato dal Sindaco nel referto, si ritiene, pertanto, necessario che l'Ente, al fine di potere rendere pienamente operativa e realmente incisiva tale forma di controllo, confermi il trend positivo degli anni in esame aumentando ulteriormente la percentuale degli atti (campione) da sottoporre a verifica.

In particolare, è opportuno che l'Ente provveda a effettuare controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi, 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, nonché a svolgere verifiche sulle attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dalla legge, ed implementare procedure per monitorare il flusso di liquidazione delle fatture commerciali entro i termini di legge.

In merito, la Sezione evidenzia come 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.

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 rinvencono preliminarmente nel Piano esecutivo di gestione (*"Piano dettagliato obiettivi"* e *"Piano della performance"*). Il controllo di gestione è, dunque, la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità dei servizi offerti, costituisce lo strumento finalizzato a verificare la funzionalità dell'Ente, l'efficacia, efficienza e l'economicità dell'attività di realizzazione degli obiettivi.

Si inserisce nell'ambito della cultura dei risultati che è evidenziata sia dal proposito di raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, cui ciascun servizio è finalizzato, che da una coerente valutazione del rapporto con le risorse disponibili (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

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

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli esercizi 2020, 2021 e 2022, si rileva che:

- L'Ente ha dichiarato di non aver trasmesso il referto sul controllo di gestione ex art. 198bis del TUEL: in relazione all'esercizio 2021, l'Ente ha precisato che *"I segretari pro-tempore dell'Ente, a scavalco, non hanno effettuato le attività richieste e, comunque, il controllo di gestione di tipo aziendalistico necessita di una struttura amministrativa di cui il comune non ha la disponibilità"* (cfr. risposta al quesito n. 1.1 del questionario 2021); in merito all'esercizio 2022, il Comune ha dichiarato

che “*si procederà alla trasmissione del referto sul controllo di gestione 2022 nei prossimi giorni*” (cfr. risposta al quesito n. 1.1 del questionario 2022);

- 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 (cfr. quesito n. 3.1 del questionario 2020; quesito n. 2 del questionario 2021 e quesito n. 2 del questionario 2022);
- i regolamenti o le delibere dell'Ente non prevedono espressamente che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si attengano alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni (cfr. quesito n. 3.3 del questionario 2020 e n. 4 del questionario 2021);
- i report periodici prodotti non sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere (cfr. quesito n. 3.4 del questionario 2020; quesito n. 5 del questionario 2021 e quesito n. 4 del questionario 2022);
- gli indicatori utilizzati ed applicati nell'anno risultano adeguati (cfr. quesito n. 3.5 del questionario 2020; quesito n. 6 del questionario 2021 e quesito n. 5 del questionario 2022);
- il controllo di gestione non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi (cfr. quesito n. 3.6 del questionario 2020 e n. 7 del questionario 2021 e quesito n. 6 del questionario 2022);
- il tasso medio di copertura (media semplice nell'anno) 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, passa dal 36%, relativamente all'esercizio 2020, al 59,00%, relativamente all'esercizio 2022 (cfr. quesito n. 3.7 del questionario 2020, quesito n. 8 del questionario 2021 e quesito n. 7 del questionario 2022);

- il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa è medio, in tutte le aree (cfr. quesito n. 3.8 del questionario 2020, quesito n. 9 del questionario 2021 e quesito n. 8 del questionario 2022);

Alla luce di quanto esposto, **il funzionamento del controllo di gestione non può ritenersi adeguato.**

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, relativo agli anni 2020, 2021 e 2022, si rileva che:

- l’Ente ha dichiarato di non aver approvato il PEG in tutti gli esercizi considerati: sul punto, è stato chiarito che *“Tra i vari adempimenti correlati con lo stato di dissesto finanziario, non è stato approvato un PEG provvisorio, ciò nonostante, ciascun funzionario apicale ha avuto come base finanziaria lo stanziamento previsto nell'ultimo bilancio approvato”*; inoltre, l’Ente ha ulteriormente precisato che *“Il Peg non è stato approvato. Comunque, gli obiettivi 2022 sono stati inseriti nel piano della performance approvato con deliberazione di Giunta Comunale ove ciascun responsabile di P.O. ha avuto assegnati obiettivi strategici e di mantenimento. Il nucleo di valutazione procederà alla verifica degli obiettivi raggiunti, e del miglioramento dei servizi, del grado di assorbimento delle risorse”* (cfr. quesito n. 4.1 del questionario 2020 e quesiti nn. 1 e 9 dei questionari 2021 e 2022).
- il controllo strategico non è integrato con il controllo di gestione (cfr. quesito n. 4.2 del questionario 2020 e n. 2 del questionario 2021 e 2022);
- il controllo strategico non effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione (cfr. quesito n. 4.4 del questionario 2020 e n. 4 del questionario 2021 e 2022);
- gli indicatori utilizzati ed applicati nell’anno risultano adeguati (cfr. quesiti n. 4.5 del questionario 2020 e n. 5 del questionario 2021 e 2022);
- la percentuale media di obiettivi strategici raggiunti è pari al 80,00% nell’esercizio 2022: al riguardo, emerge un notevole miglioramento rispetto agli esercizi precedenti, rispetto ai quali il valore era pari a 0,00 (cfr. quesito n. 4.6 del questionario 2020 e quesito n. 6 del questionario 2021 e 2022);
- non risulta l’adozione di deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi adottate nell’anno (cfr. quesito n. 4.7 del questionario 2020 e quesito n. 7 del questionario 2021 e 2022).

- l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi, nell'anno 2020, sulla base di parametri adeguati: sul punto, emerge un notevole miglioramento rispetto all'anno 2020 (cfr. quesito n. 4.8 del questionario 2020 e quesito n. 8 del questionario 2021);
- L'Ente ha adottato il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), ha verificato la coerenza degli obiettivi programmatici con i contenuti dei documenti di programmazione finanziaria già adottati e ha programmato specifici percorsi formativi e di qualificazione, per il personale preposto alla redazione del PIAO: tuttavia non sono stati pubblicati i contenuti sul portale istituzionale nella Sezione Amministrazione Trasparente (cfr. risposte ai quesiti nn. 10 e 11 del questionario 2022).

Alla luce delle criticità esposte, **si invita l'Ente a garantire l'adozione dei documenti contabili in conformità alle tempistiche previste dalla legge e dai regolamenti comunali, nonché ad attuare l'integrazione tra il controllo strategico e il controllo di gestione, anche al fine di attuare un controllo esaustivo e attendibile dei risultati raggiunti dall'Amministrazione. Si evidenzia, infine, la necessità di pubblicare i contenuti del PIAO sul sito istituzionale dell'Ente.**

Controllo sugli equilibri finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, come precisato dalla Sezione delle autonomie, è inteso a rafforzare il tradizionale controllo esercitato dall'Organo di revisione contabile ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. della legge n. 266/2005, attraverso il più ampio coinvolgimento degli Organi istituzionali dell'Ente nei processi gestionali diretti ad assicurare gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

La logica di questo nuovo tipo di controllo consiste, infatti, nell'individuare i flussi informativi necessari all'Ente, affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere i *trend* gestionali incompatibili con le previsioni di

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

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

Figura centrale di questo sistema di controllo è il Responsabile del servizio finanziario, il quale è chiamato ad esercitare un'attività di indirizzo e di coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione, capaci di effettuare il monitoraggio dei flussi informativi rilevanti per la salvaguardia degli equilibri e di utilizzarli efficacemente per attivare i necessari interventi correttivi.

Ciò premesso, all'esito del controllo si rileva che:

- Il controllo in esame è integrato con il controllo sugli organismi partecipati (cfr. quesito n. 5.1 del questionario 2020 e quesito n. 1 del questionario 2021);
- Il coinvolgimento degli Organi dell'Ente nel controllo non risulta adeguato: sul punto, emerge un netto peggioramento rispetto agli esercizi precedenti (cfr. risposte ai quesiti 5.3 del questionario 2020, n. 3 del questionario 2021 e n. 3 del questionario 2022);
- È stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa (cfr. risposte ai quesiti 5.6 del questionario 2020, n. 6 del questionario 2021 e n. 6 del questionario 2022);
- È stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL (cfr. quesito n. 5.8 del questionario 2020 e quesito n. 8 del questionario 2021 e 2022).

Pertanto, il funzionamento del controllo sugli equilibri finanziari può ritenersi complessivamente **adeguato: tuttavia, si invita l'Ente a garantire il coinvolgimento di tutti gli Organi dell'Ente con adeguata frequenza.**

Controllo sugli organismi partecipati

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

“1. L'Ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'Ente locale, che ne sono responsabili.

2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'Amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”.

Attraverso tale forma di controllo, dunque, la stessa Amministrazione imposta un proprio monitoraggio periodico sull'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamento dagli obiettivi assegnati *“anche con riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente”* (art. 147-*quater*, co. 3).

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

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

È, al riguardo, da considerare che il monitoraggio del contratto di servizio costituisce un punto essenziale delle verifiche spettanti all'Amministrazione affidante sotto un duplice profilo: da un lato assicura la correttezza dei rapporti finanziari/economici tra Ente e società affidataria e, dall'altro, garantisce la qualità del servizio erogato, a tutela del cittadino utente".

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

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli anni 2020, 2021 e 2022, si rileva che:

- L'Ente ha dichiarato di detenere partecipazioni come risulta, effettivamente, dalla consultazione del registro delle persone giuridiche.

Tuttavia, dall'esame dei questionari relativi al triennio considerato, è emerso che il controllo sugli organismi partecipati è affetto da gravi carenze strutturali.

Invero, le uniche misure che l'Ente ha adottato attengono al monitoraggio dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate (cfr. quesito n. 6.6 del questionario 2020 e quesito n. 6 del questionario 2021 e 2022) e alla conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011) (cfr. quesito n. 6.7 del questionario 2020 e quesito n. 7 del questionario 2021 e 2022).

In riferimento a tutti gli altri aspetti presi in considerazione dal questionario, l'Ente ha fornito risposte negative.

Tra le carenze più gravi, si evidenziano:

- L'assenza di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 147-quater, co. 1, TUEL;
- La mancanza di indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente;

- Il mancato monitoraggio del grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20 del TUSP;
- La mancata attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 TUSP;
- La relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico non contiene il programma di valutazione del rischio aziendale, a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, TUSP;
- Non è stato effettuato il monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti.

Alla luce delle carenze sopra esposte, la circostanza che l'Ente dichiari di aver adottato un elevato numero di indicatori (cfr. quesito n. 16 del questionario 2022) risulta poco attendibile e, comunque, priva di una concreta idoneità a garantire un controllo efficace sugli organismi partecipati.

Pertanto, il funzionamento del controllo interno sugli organismi partecipati **non può ritenersi adeguato**.

Controllo sulla qualità dei servizi

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

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

episodiche e saltuarie, ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo rinnovato, adatto a un modello di controllo che si atteggia come una novità.

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

Preme, tra l'altro, precisare, come ribadito dalla Sezione delle autonomie, che tale tipologia di controllo è finalizzata ad intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, a fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. Si pone, dunque, come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni (cd. *“cruscotto direzionale”*), del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'Ente (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli anni 2020, 2021 e 2022, si rileva che:

- L'Ente non ha adottato la Carta dei servizi (cfr. quesito n. 7.1 del questionario 2020 e quesito n. 1 del questionario 2021 e 2022)
- l'Ente ha effettuato l'analisi sulla qualità "effettiva" solo su alcuni servizi (cfr. quesito n. 7.2 del questionario 2020 e quesito n. 2 del questionario 2021 e 2022);
- gli indicatori elaborati e utilizzati nell'anno risultano adeguati (cfr. quesito n. 7.5 del questionario 2020 e n. 5 del questionario 2021 e 2022);
- sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti (cfr. quesito n. 8 del questionario 2021 e 2022);

- L'Ente non effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (cfr. quesito n. 9 del questionario 2021 e 2022);
- Rispetto all'anno 2021, l'Ente non ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati: sul punto, emerge un peggioramento rispetto agli esercizi precedenti (cfr. quesito n. 7.11 del questionario 2020 e n. 9 del questionario 2021 e 2022);
- Non sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità (cfr. quesito n. 10 del questionario 2021 e 2022).

Alla luce delle criticità emerse, **il funzionamento del controllo sulla qualità dei servizi può ritenersi parzialmente adeguato.**

Nel dettaglio, si invita l'Ente ad adottare le seguenti misure correttive:

- **approvare la Carta dei servizi;**
- **effettuare confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e prevedere forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*);**
- **realizzare un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi 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, durante l'esercizio 2021, l'Ente ha superato le criticità rilevate nell'anno 2020.

Pertanto, il funzionamento del controllo sulla gestione dell'emergenza pandemica può ritenersi adeguato.

APPENDICE SUL LAVORO AGILE

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

In particolare, secondo quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie, la trattazione dei quesiti sul lavoro agile in una separata appendice è dettata dalla consapevolezza che tale nuovo approccio all'organizzazione del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente, rimarrà, finita l'emergenza, una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa “in presenza”. Com'è noto, il percorso finalizzato alla regolamentazione del lavoro agile, al fine di renderlo una modalità ordinaria alternativa al lavoro “in presenza”, è iniziato ben prima dell'insorgere dell'emergenza pandemica.

Invero, la Sezione delle autonomie specifica che l'art. 14 della legge n. 124/2015 aveva previsto obiettivi annuali per l'attuazione del “telelavoro”; la legge n. 81/2017 ha, poi, disciplinato l'articolazione flessibile del lavoro subordinato; la legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 486, l. n. 145/2018) ha implementato la modalità di prestazione del

lavoro in modalità “agile” per i genitori di figli ancora piccoli o che assistono un figlio con grave disabilità; inoltre, prima dell’emergenza da Covid-19, la direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 3/2017 aveva dettato le linee guida sul “lavoro agile” nella P.A., da ritenersi fondato su un approccio volontario (“previo accordo scritto tra le parti”) e su modelli non vincolanti per le amministrazioni, cui era consentito disegnare autonomamente la concreta fase di attuazione.

Su tale contesto normativo ha impattato la legislazione emergenziale che, dapprima, ha previsto la modalità di lavoro agile, disciplinata dagli artt. 18-23 della legge n. 81/2017, per le c.d. “zone rosse” e poi, con il decreto “Cura Italia” (d.l. n. 18/2020, conv. dalla l. n. 27/2020) l’ha estesa a tutto il territorio nazionale, imponendolo per settori compatibili, prescindendo dall’accordo delle parti.

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

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

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

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli anni 2020, 2021 e 2022, si rileva che:

- In relazione all’anno 2020, l’Ente ha omesso di compilare tale sezione del questionario;
- in riferimento all’anno 2021, l’Ente ha dichiarato che la percentuale di personale dipendente di livello non dirigenziale che ha svolto l’attività lavorativa in

- modalità agile risulta pari al 4,00%; si evidenzia, inoltre, che la percentuale del personale dirigenziale, che ha svolto attività in modalità agile nel 2021, è pari allo 0,00% (cfr. quesiti nn. 1 e 2 del questionario 2021): tale misura appare eccessivamente bassa e indicativa dell'omessa predisposizione di misure organizzative idonee a garantire il corretto svolgimento del c.d. *smart working*;
- l'Ente ha riscontrato difficoltà di livello medio nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile (cfr. quesito n. 3 del questionario 2021);
 - gli organi di controllo interno **non** hanno monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente (cfr. quesito n. 4 del questionario 2021);
 - l'Ente ha dichiarato che i sistemi informativi hanno consentito il proficuo svolgimento del lavoro agile, permettendo, altresì, l'idoneo tracciamento delle attività svolte (cfr. quesito n. 5 del questionario 2021): tuttavia, tale aspetto risulta pregiudicato, oltre che dalla scarsissima percentuale di personale che ha svolto l'attività lavorativa in modalità agile, dalla circostanza per cui il sistema di misurazione e valutazione della performance non ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori (cfr. quesito n. 6 del questionario 2021; quesito specifico del questionario 2022).

Pertanto, **il funzionamento del controllo sullo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile non risulta adeguato.**

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 questionario, relativo all'anno 2021 (prima annualità sottoposta a tale tipologia di controllo), si rileva che l'Ente ha dichiarato di essere soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R.

Al riguardo, emerge un peggioramento tra l'esercizio 2021 e l'esercizio 2022, in riferimento ai seguenti aspetti:

- L'Organo politico non valuta congrua ed efficace la governance adottata ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di milestone e target del PNRR, di cui l'Ente è soggetto attuatore;
- all'interno dell'Ente non è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR;
- non è stata effettuata una specifica ricognizione dei fondi non nativi PNRR ai fini della rendicontazione;
- i sistemi informatici dell'Ente non integrano 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 e, in caso contrario, di adottare eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione;

Si rappresenta, dunque, l'esigenza di attivare con frequenza la fase di monitoraggio sul grado di raggiungimento degli obiettivi del PNRR e di tenere un efficiente sistema informatico che intercetti e monitori i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale sul conseguimento degli obiettivi del PNRR.

Alla luce delle criticità emerse, **il sistema di controllo sul PNRR risulta solo parzialmente adeguato.**

RITENUTO

che l'esame dei referti annuali ed i chiarimenti forniti dall'Amministrazione evidenziano un sistema dei controlli interni in alcuni aspetti disorganico e lacunoso, come si evince da quanto riportato in parte motiva. Ciò, particolarmente, per il "controllo di gestione", il "controllo sugli organismi partecipati", il "controllo sullo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile", che non risultano adeguatamente espletati, con ricadute sull'efficiente ed efficace gestione dell'Ente, nonché sul possibile pregiudizio che ciò può determinare sugli equilibri di bilancio, stante l'assenza di meccanismi interni di preventiva valutazione, comparazione e autocorrezione dell'attività gestionale complessivamente intesa;

PQM

La Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana, a conclusione degli accertamenti istruttori sulle relazioni annuali del Comune di Piazza Armerina relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli esercizi 2020, 2021 e 2022, ai sensi dell'art. 148 del TUEL e **con riserva di analisi dei successivi referti**

ACCERTA

La parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni del Comune di Piazza Armerina;

INVITA

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

- ad implementare, nell'ambito del **controllo successivo di regolarità amministrativa contabile**, gli atti oggetto di controllo, con particolare riferimento all'incremento della percentuale di atti sottoposti al controllo in questione; all'effettuazione di controlli,

ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi; 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; nonché a svolgere verifiche sulle attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dalla legge, ed implementare procedure per monitorare il flusso di liquidazione delle fatture commerciali entro i termini di legge.

- ad implementare il non adeguato funzionamento del **controllo di gestione**, fondamentale ai fini del raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, cui ciascun servizio è finalizzato, in rapporto con le risorse disponibili;

- in relazione al **controllo strategico**, a garantire l'adozione dei documenti contabili in conformità alle tempistiche previste dalla legge e dai regolamenti comunali, nonché ad attuare l'integrazione tra il controllo strategico e il controllo di gestione, anche al fine di attuare un controllo esaustivo e attendibile dei risultati raggiunti dall'Amministrazione. Si evidenzia, infine, la necessità di pubblicare i contenuti del PIAO sul sito istituzionale dell'Ente;

- In relazione al **controllo sugli equilibri finanziari**, a garantire il coinvolgimento di tutti gli Organi dell'Ente con adeguata frequenza;

- ad implementare il non adeguato **controllo sugli organismi partecipati**;

- ad implementare il **controllo sulla qualità dei servizi**, in conformità a quanto previsto dall'art. 147 ter del TUEL:

- realizzando un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati;
- prevedendo forme di coinvolgimento attivo dei beneficiari dei servizi con la pubblicazione degli esiti delle indagini sulla soddisfazione degli utenti, e ad attivare confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni,;
- dotandosi di una Carta dei servizi.

- ad implementare i sistemi di **monitoraggio e controllo delle misure attuative del P.N.R.R.**, realizzando una governance congrua e efficace, ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di milestone e target del PNRR; svolgendo una specifica ricognizione dei fondi non nativi PNRR ai fini della rendicontazione; individuando una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR.
- ad implementare il sistema di **monitoraggio e controllo della prestazione lavorativa svolta in modalità agile**, monitorando i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori;

DISPONE

- che il Segretario generale dell'Ente comunichi a questa Sezione tutte le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate;
- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia trasmessa al Consiglio comunale- per il tramite del suo Presidente -, al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Piazza Armerina;
- 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 in Palermo, nella camera di consiglio del 25 giugno 2024.

L'ESTENSORE

(Giuseppe Di Prima)

IL PRESIDENTE

(Paolo Peluffo)

Depositato in Segreteria il 16 luglio 2024.

Il funzionario responsabile
(Boris Rasura)