



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 19 marzo 2024, composta dai Magistrati:

Paolo PELUFFO	- Presidente
Giuseppe GRASSO	- Consigliere
Tatiana CALVITTO	- Primo Referendario
Antonio CATANZARO	- Referendario
Massimo Giuseppe URSO	- 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 l'11/01/2022;

VISTO il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio 2021, redatto secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR, trasmesso dal Sindaco il 26/01/2023;

VISTO il provvedimento n. 24/2024 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 Rosolini

**-Referti annuali del Sindaco sul funzionamento del sistema
integrato dei controlli interni degli esercizi 2020 e 2021 (art. 148 Tuel) -**

FATTO E DIRITTO

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

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

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

Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti

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

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

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

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

- verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;

- verifica dell’osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- monitoraggio in corso d’anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell’ente;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

In continuità con quanto avvenuto nelle passate annualità, anche per l’anno 2020, la Sezione delle autonomie ha approvato, con la deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, le *“Linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, le Città Metropolitane e le Province, anno 2020”*.

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

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

Con deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR, sono state, altresì, approvate le linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, le Città Metropolitane e le Province, anno 2021.

Ad ulteriore rafforzamento dell’importanza dei controlli interni, va, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, ai sensi del

sopra citato art. 148, comma 4, del TUEL, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare, a carico degli amministratori locali, *“fermo restando quanto previsto dall' articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell' articolo 248 del presente testo unico”*, apposita sanzione pecuniaria.

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

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

A tale proposito, preme precisare che, nell'ambito della strategia complessivamente disegnata dal PNRR, il Governo nazionale ha scelto di affidare l'allocazione di una parte dei finanziamenti, nelle materie di competenza degli enti territoriali, ad appositi bandi, che prevedono o prevederanno criteri di assegnazione delle risorse a favore degli enti, partecipanti.

In tale contesto ordinamentale, un ruolo strategico assumono, dunque, i controlli interni e i relativi strumenti di *“autocorrezione”*, con particolare riferimento a quelli strategici, di gestione e di regolarità amministrativa -contabile, ai fini sia di un'efficace programmazione che di un puntuale monitoraggio dello stato dell'arte degli interventi già finanziati ed avviati.

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

- Il Comune ha adottato il regolamento dei controlli interni, che risulta approvato con delibera Consiliare n. 3 del 29/01/2014;
- Il rapporto tra il numero di report periodici previsti/programmati negli anni 2020 e 2021, e il numero di report effettivamente prodotti, non risulta soddisfacente, considerato che:
 - nell'anno 2020: per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa e contabile, è stato prodotto un solo report, a fronte dei quattro previsti; in relazione al controllo di gestione, al controllo strategico, al controllo sugli organismi partecipati e al controllo sulla qualità dei servizi non sono stati previsti *reports*; per quanto attiene al controllo sugli equilibri finanziari, non risultano prodotti *reports* (cfr. quesito n. 1.1 del questionario 2020);
 - Nell'anno 2021: per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa e contabile, è stato prodotto un solo report, a fronte dei quattro previsti; in relazione al controllo strategico e al controllo sulla qualità dei servizi non sono stati previsti *reports*; per quanto attiene al controllo di gestione e al controllo sugli equilibri finanziari, non risultano prodotti *reports*; infine, in ordine al controllo sugli organismi partecipati, è stato prodotto un report, conformemente a quanto previsto (cfr. quesito n. 2 del questionario 2021);
- Il personale assegnato all'attività dei controlli interni risulta non adeguato, considerato che:
 - in relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile, il valore F.T.E.¹, per entrambi gli esercizi, risulta pari a 3,0: tale dato risulta da

¹ 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 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, prescindere dal numero reale dei dipendenti e dalle variazioni delle ore lavorative in un dato periodo.

verificare, anche in considerazione del ridotto numero di *reports* prodotti, come sopra esposto;

- in relazione al controllo di gestione, al controllo strategico, al controllo sugli equilibri finanziari e al controllo sulla qualità dei servizi, il valore risulta pari a 0,0;
 - infine, per quanto attiene al controllo sugli organismi partecipati, l'Ente dichiara un valore pari a 1,0;
- nell'anno 2020, l'Ente non ha effettuato modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo del sistema dei controlli interni; nell'anno 2021, invece, tale dato non è stato chiarito (cfr. quesito n. 1.6 del questionario 2020 e quesito n. 6 del questionario 2021).

Inoltre, in riferimento agli esercizi 2020 e 2021:

- L'Ente ha dichiarato che, con riferimento al controllo strategico, al controllo di gestione e al controllo sulla qualità dei servizi, il sistema dei controlli interni non risulta conforme al Regolamento comunale: al riguardo, il Comune ha motivato tale circostanza facendo riferimento alla condizione di dissesto finanziario in cui si trovava.

Nella sezione dedicata alle note, l'Ente, invero, ha precisato che *“il Comune di Rosolini ha dichiarato il dissesto finanziario con la delibera di consiglio comunale n. 51/2019 e nel corso del 2021 non ha approvato il bilancio stabilmente riequilibrato; pertanto, la gestione e i relativi controlli risultano influenzati da tale circostanza”*.

Dalla verifica delle diverse forme di controllo attivate nell'Ente sono emersi vari profili di criticità concernenti le diverse 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 si rilevano più 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.

In relazione alla valutazione della giustificazione fornita dall'Ente (cioè la condizione di dissesto finanziario) si rinvia alle considerazioni che saranno svolte in seguito.

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 relazione agli esiti del controllo, relativamente agli esercizi 2020 e 2021, 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 e quesito n. 3 del questionario 2021).

In merito, è opportuno che l'Ente provveda a sottoporre a controlli più stringenti i settori in cui sono emerse criticità nei precedenti esercizi, tenendo

conto degli esiti del controllo di gestione e del controllo preventivo di regolarità contabile, relativi all'esercizio precedente.

L'esistenza di tale profilo problematico risulta ulteriormente confermata dalle seguenti dichiarazioni fornite dall'Ente:

- 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 e quesito n. 4 del questionario 2021);
 - 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);
- L'Ente ha dichiarato che, nell'anno 2020, ha sottoposto al controllo di regolarità amministrativa e contabile il 4,58% del totale degli atti, non riscontrando irregolarità; invece, nell'anno 2021, tale dato si riduce al 2,85% del totale: anche in riferimento all'esercizio 2021 non risultano irregolarità (cfr. quesito n. 2.6 del questionario 2020 e quesito n. 6 del questionario 2021).

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

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

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, incrementi la percentuale degli atti (campione) da sottoporre a verifica (in media, soltanto il 3-4% circa del totale).

Inoltre, si prende atto che:

- l'Ente ha dichiarato che, nell'anno 2020, non ha effettuato controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi; in relazione al 2021, invece, non è stata fornita risposta al quesito (cfr. quesito n. 2.8 del questionario 2020 e quesito n. 8 del questionario 2021);
- l'Ente ha dichiarato che, nell'anno 2020, non ha verificato le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti e le relative modalità; in relazione al 2021, invece, non è stata fornita risposta al quesito (cfr. quesito n. 2.9 del questionario 2020 e quesito n. 9 del questionario 2021);

La Sezione, in merito, evidenzia come con la riforma operata attraverso il D.L. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, il legislatore ha voluto prevedere, in assenza di controlli preventivi di legittimità, un sistema che garantisse la conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa, nonché la qualità degli atti emanati, a tutela dell'ente quale soggetto suscettibile di essere destinatario di possibili contenziosi.

Nella parte dedicata alle note, l'Ente ha giustificato le criticità emerse chiarendo che *"nel corso del 2021 si sono svolte le elezioni amministrative e nel mese di ottobre si è avuto l'avvicendamento tra la gestione commissariale e il sindaco eletto, che sottoscrive e redige il presente referto, il quale ha prestato giuramento solo a dicembre 2021"*.

Sul punto, la circostanza per cui, nell'anno 2021, si è dato luogo alle elezioni amministrative e all'insediamento del nuovo Sindaco, non può giustificare la presenza delle criticità da cui è affetto il controllo in esame, le quali, peraltro, si riscontrano già esaminando i dati relativi all'esercizio 2020.

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 e 2021, si rileva che:

- Nel 2021, l'Ente ha dichiarato di non aver trasmesso il referto sul controllo di gestione ex art. 198bis del TUEL, in quanto "*il Comune ha dichiarato dissesto finanziario nel 2019 e non aveva approvato il bilancio stabilmente riequilibrato nel corso del 2021*" (cfr. quesito n. 1 del questionario 2021);
- A partire dall'anno 2021, l'Ente 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 e quesito n. 2 del questionario 2021);
- In relazione all'anno 2020, l'Ente ha dichiarato che 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; in riferimento all'anno 2021, non è stata fornita risposta al quesito (cfr. quesito n. 3.3 del questionario 2020 e n. 4 del questionario 2021);
 - In relazione all'anno 2020, l'Ente ha dichiarato che i report periodici prodotti non sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere; in riferimento all'anno 2021, non è stata fornita risposta al quesito (cfr. quesito n. 3.4 del questionario 2020 e quesito n. 5 del questionario 2021).
 - Non sono stati specificati gli indicatori utilizzati ed applicati nell'anno (cfr. quesito n. 3.5 del questionario 2020 e quesito n. 6 del questionario 2021);
 - In relazione all'anno 2020, l'Ente ha dichiarato che il controllo di gestione non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi; in riferimento all'anno 2021, non è stata fornita risposta al quesito (cfr. quesito n. 3.6 del questionario 2020 e n. 7 del questionario 2021);
 - Nell'anno 2020, il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi è pari al 50,00%; nell'anno 2021, invece, l'Ente ha dichiarato un dato pari allo 0,00%, specificando che *“non risulta approvata la delibera che effettua la ricognizione del tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale”* (cfr. quesito n. 3.8 del questionario 2020 e quesito n. 9 del questionario 2021).

Nella sezione dedicata alle note, l'Ente ha precisato che *“si trova in dissesto finanziario dal 2019, non avendo approvato il bilancio stabilmente riequilibrato, la gestione si svolge ai sensi dell'art. 250 del TUEL; tutto ciò incide anche sul controllo di gestione”*.

Dall'esame complessivo delle risposte fornite ai quesiti in esame, emergono carenze rispetto ad un sistema del controllo di gestione strutturato ed efficace, rilevandosi l'assenza strutturale di meccanismi di valutazione dell'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, nonché la mancata tempestività nella redazione di *reports* periodici.

Invero, tali elementi sono necessari al fine di consentire all'Ufficio preposto di attivare gli eventuali correttivi che si rendessero opportuni e, conseguentemente, pervenire ad una valutazione tempestiva della performance che premia l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa.

Alla luce di quanto emerso dai referti in esame, il funzionamento del controllo di gestione si presenta poco efficace e non conforme alla disciplina regolamentare comunale; sul punto la Sezione procederà, nel successivo ciclo di controllo, a verificare le misure adottate dall'ente per superare i profili critici emersi.

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 e 2021, si rileva che:

- In relazione agli esiti del controllo, relativo agli anni 2020 e 2021, si rileva che l'Ente ha dichiarato di non aver approvato il PEG in entrambi gli esercizi considerati: sul punto, è stato chiarito che *“il Comune si trova in dissesto finanziario, non ha ancora approvato il bilancio di previsione 2022/2024, l'ultimo bilancio di previsione approvato è il bilancio 2018/2020”* e che *“il Comune non ha approvato il PEG relativo all'esercizio 2021 poiché si trovava già in dissesto, la gestione si è svolta ai sensi dell'art. 250 TUEL”* (cfr. quesito n. 4.1 del questionario 2020 e quesiti nn. 1 e 9 del questionario 2021).
- Inoltre, l'Ente non ha fornito risposta alla quasi totalità dei quesiti della parte in esame: sul punto, nella sezione dedicata alle note del questionario 2020, l'Ente ha chiarito che *“il Comune di Rosolini ha dichiarato il dissesto finanziario con la delibera di consiglio comunale n. 51/2019, deve ancora approvare il bilancio stabilmente riequilibrato e gli atti di programmazione finanziaria successivi. dunque l'Ente opera con il peg 2018/2020 e con variazioni su delibera ex art. 250 comma 2 TUEL”*; nella medesima sezione del questionario 2021, l'Ente ha specificato che *“il dissesto finanziario dichiarato con la deliberazione di Consiglio comunale n. 51/2019 rende la gestione sensibilmente diversa rispetto agli altri Enti. Non essendo stato approvato il bilancio stabilmente riequilibrato per le annualità 2019/2023, l'Ente manca della*

programmazione economico-finanziaria relativa al 2021, che sarà approvata unitamente a tutti gli altri atti di programmazione dopo l'approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato dai deputati organi di controllo.”

Al riguardo, la Sezione evidenzia la necessità di implementare il controllo strategico e le giustificazioni fornite dall'Ente non possono ritenersi soddisfacenti, per i motivi che saranno in seguito meglio precisati.

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).

Questo controllo è rivolto a finalizzare l'abituale raffronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di misure atte anche a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio (sentenza Corte Cost. n. 198/2012).

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 relativo agli esercizi 2020 e 2021, si rileva che:

- In riferimento all'anno 2021, l'Ente ha omesso di rispondere sostanzialmente a tutti i quesiti della sezione in esame, senza, peraltro, fornire alcuna giustificazione.
- Tale circostanza pregiudica i parziali aspetti positivi emersi con riferimento all'anno 2020, come, a titolo esemplificativo, la circostanza che il controllo sugli equilibri finanziari si dimostrava integrato con il controllo sugli organismi partecipati (cfr. quesito n. 5.1 del questionario 2020) e che risultava ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL (cfr. quesito n. 5.8 del questionario 2020).

Controllo sugli organismi partecipati

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

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

2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'Amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e

la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”.

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

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

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

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

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

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

- in riferimento all’anno 2020, l’Ente ha omesso di rispondere sostanzialmente a tutti i quesiti della sezione in esame, senza, peraltro, fornire alcuna giustificazione.
- Tale circostanza limita i parziali aspetti positivi emersi con riferimento all’anno 2021, come, a titolo esemplificativo, la circostanza che l’individuazione delle

società a controllo pubblico è stata effettuata in conformità al disposto di cui all'art. 2 lett. b) e m) del d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), che sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate, e che è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20 del TUSP.

Si invita l'Ente ad implementare il controllo sugli organismi partecipati attuando almeno le seguenti misure correttive:

- definire per l'anno gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente;
- implementare gli indicatori elaborati e utilizzati nell'anno mediante l'utilizzo soprattutto degli indici di efficienza, efficacia ed economicità;
- attivarsi al fine di ottenere da tutti gli enti partecipati i dati necessari ad attuare un controllo integrale;
- effettuare il monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti;
- prevedere report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali;

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 attegga come una novità.

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

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

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

- L'Ente non ha adottato la Carta dei servizi (cfr. quesito n. 7.1 del questionario 2020 e quesito n. 1 del questionario 2021)
- l'Ente non effettuato l'analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi (cfr. quesito n. 7.2 del questionario 2020 e quesito n. 2 del questionario 2021, nonché cfr. quesito n. 7.5 del questionario 2020 e quesito n. 5 del questionario 2021);
- non sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti (cfr. quesito n. 8 del questionario 2021);

- L'Ente non effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (cfr. quesito n. 9 del questionario 2021);
- 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).

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, emerge che, anche in riferimento a tale parte del questionario, tutte le risposte fornite dall'Ente risultano di carattere omissivo o negativo, nonché prive di chiarimenti.

Appendice sul lavoro agile

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

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

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

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

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

al 50% del personale impiegato in attività che possono essere svolte con queste modalità.

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

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

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

- In relazione all'anno 2020, l'Ente ha dichiarato che *“diversi dipendenti hanno usufruito del lavoro agile nel 2020, ma non si dispone di dati statistici precisi; pertanto, si è inserita a titolo meramente indicativo la percentuale 50,00%, certamente alcuni settori non hanno fatto accesso al lavoro agile come la Polizia Municipale”* (cfr. sezione *“note”* del questionario 2020);
- invece, 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 allo 0,75%; 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*;
- in entrambi gli anni, l'Ente ha riscontrato difficoltà di livello medio nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile (cfr. quesito n. 9.3 del questionario 2020 e quesito n. 3 del questionario 2021);
- l'Ente non ha chiarito se, nel 2021, gli organi di controllo interno abbiano monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente (cfr. quesito n. 9.4 del questionario 2020 e 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 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).

La Sezione evidenzia la necessità di monitorare i risultati del lavoro agile ai fini della misurazione e valutazione della performance del personale.

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.; tuttavia, emerge l'assenza di un adeguato sistema di attuazione e monitoraggio dell'impiego dei relativi fondi, considerato che:

- 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;

- all'interno dell'Ente non è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR;
- 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, conflitti di interesse;
- Gli organi di controllo non effettuano verifiche periodiche sugli atti di spesa relativi ad interventi connessi al PNRR, al fine di accertare che essi non includano anche "costi impropri" (Circolare Mef n. 4/2022);

Anche in relazione al P.I.A.O., l'Ente non ha provveduto a predisporre tutte le misure necessarie alla relativa adozione ed attuazione.

In conclusione, dall'esame dei questionari relativi agli anni 2020 e 2021 emergono forti criticità nel funzionamento delle tipologie di controlli interni adottati dall'Ente.

Al riguardo, l'Ente ha in genere motivato tali criticità facendo riferimento alla situazione di dissesto finanziario in cui versava.

Tuttavia, tale circostanza non è idonea, di per sé, a giustificare il malfunzionamento dei controlli interni.

Invero, vanno richiamate le considerazioni riguardanti la relazione che corre tra lo stato di dissesto finanziario e il sistema dei controlli interni degli enti locali (inclusivo della fase della verifica intestata alla Corte dei conti) illustrata nella deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG e nelle pronunce di questa Sezione n. 292/2016 e n. 215/2018.

Dalla prima delle citate deliberazioni della Sezione risulta evidente, in particolare, che il dissesto effettivamente è idoneo ad incidere sulla possibilità di realizzare appieno il sistema dei controlli interni, ma che, al contempo, la carenza di alcuni profili deve *"essere bilanciata dall'espletamento degli altri controlli"*.

Più in dettaglio, lo stato di dissesto non giustifica la *"carenza del controllo di regolarità che in simili situazioni deve essere rafforzato, sia mediante un'adeguata selezione -con criteri automatici e casuali- degli atti da sottoporre ad esame, sia mediante la predisposizione delle*

misure occorrenti per sanare le illegittimità rilevate sia, infine, mediante l'espletamento di ispezioni negli uffici ove si sono registrate maggiori criticità" (cfr. deliberazione Sez. Contr. Reg. Sic. n. 292/2016/PRSP). Nella stessa pronuncia si è inoltre chiarito, con riferimento alle carenze del controllo sugli equilibri finanziari, che *"il dissesto non giustifica alcuna attenuazione nei controlli, che devono essere svolti con gli opportuni adattamenti alla specificità della situazione"*. Il dissesto può effettivamente incidere sulla possibilità di individuare obiettivi strategici e di realizzare il relativo controllo, ma ciò *"deve essere bilanciato dall'espletamento degli altri controlli (regolarità, gestione, equilibri finanziari)"* (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

Ebbene, quanto emerge dall'analisi dei questionari in esame dimostra che l'Ente è affetto da un malfunzionamento strutturale e trasversale, che riguarda i controlli interni, il che rende difficile operare quel necessario bilanciamento cui le citate pronunce fanno riferimento.

Peraltro, va ribadito che *"sebbene il Comune versi in situazione di dissesto finanziario, tale condizione non potrebbe costituire "esimente all'esercizio dei controlli interni [...] semmai, al contrario, ciò deve indurre ad un rafforzamento del sistema dei controlli, in considerazione degli stringenti vincoli normativi e delle difficoltà gestionali e finanziarie che tali fattispecie comportano"* (cfr. deliberazione n. 70/2022 e deliberazione n. 35/2020 della Sez. reg. di controllo per la Calabria).

RITENUTO

che l'esame dei referti annuali ed i chiarimenti forniti dall'Amministrazione evidenziano un sistema dei controlli interni in vari aspetti disorganico e lacunoso, come si evince da quanto riportato in parte motiva. Ciò, particolarmente, per il *"controllo di gestione"*, il *"controllo strategico"*, il *"controllo sugli equilibri finanziari"*, *"sulla qualità dei servizi"*, i *"controlli interni durante l'emergenza da COVID-19"*, il *"controllo sull'impiego dei fondi del PNRR"* e *"sul sistema di monitoraggio della prestazione lavorativa svolta 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 Rosolini relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli esercizi 2020 e 2021, ai sensi dell'art. 148 del TUEL e **con riserva di analisi dei successivi referti, anche in relazione a quanto previsto dallo stesso art. 148 in tema di responsabilità sanzionatoria,**

ACCERTA

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

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 il **controllo di regolarità amministrativa contabile**, con particolare riferimento: al consistente incremento della percentuale di atti sottoposti al controllo in questione stabilendo, altresì, nel regolamento comunale, la misura minima di tale percentuale; a sottoporre a controlli più stringenti i settori in cui sono emerse criticità nei precedenti esercizi, tenendo conto degli esiti del controllo di gestione e del controllo preventivo di regolarità contabile, relativi all'esercizio precedente; ad 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 verificare le

attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti e le relative modalità.

- 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;

- ad implementare il non adeguato funzionamento **del controllo strategico**, attuando l'integrazione tra il controllo strategico e il controllo di gestione;

- ad implementare il non adeguato funzionamento **del controllo sugli equilibri finanziari**, al fine di individuare i flussi informativi necessari e di fornire una ricostruzione esaustiva dell'equilibrio dei saldi economici e finanziari;

- ad implementare il controllo sugli **organismi partecipati** ed in particolare: definire per l'anno gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente; specificare gli indicatori elaborati e utilizzati nell'anno mediante l'utilizzo soprattutto degli indici di efficienza, efficacia ed economicità; attivarsi al fine di ottenere i dati relativi a tutti gli enti partecipati, necessari per attuare un controllo integrale ed effettivo; effettuare il monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti; prevedere report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali.

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

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

- dotandosi di una Carta dei servizi.
- ad implementare i non adeguati i sistemi di monitoraggio e controllo delle misure attuative del **P.N.R.R.**, attivando specifiche procedure di controllo sugli atti di spesa e amministrativi ad esso connessi e tenendo un efficiente sistema informatico che intercetti e monitori i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale sul conseguimento degli obiettivi, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento dei risultati del PNRR nei tempi programmati e, in caso contrario, di adottare eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione;
- a verificare il non adeguato funzionamento dei **controlli interni durante l'emergenza da COVID-19**
- ad implementare il sistema di **monitoraggio e controllo della prestazione lavorativa svolta in modalità agile**, valutando 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 Rosolini;
- 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 19 marzo 2024.

L'ESTENSORE
Giuseppe Di Prima

IL PRESIDENTE
Paolo Peluffo

Depositato in Segreteria il 27 marzo 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris Rasura