



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 21 dicembre 2022, composta dai Magistrati:

Salvatore Pilato	- Presidente
Antonio Tea	- Referendario
Giuseppe Vella	- Referendario - Relatore
Antonino Catanzaro	- Referendario
Massimo Giuseppe Urso	- Referendario

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20;

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

Visto il decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, *Istituzione di sezioni della Corte dei conti per la Regione siciliana*;

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

Visto il decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, *Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti*

giudiziali e dei controlli, come modificato dal decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

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

VISTA la deliberazione con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2022;

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Libero Consorzio di Trapani, per gli esercizi 2018, 2019 e 2020, trasmessi dal Commissario, rispettivamente, in data 24.10.2019, protocollo C.d.c. n. 12543, in data 23.12.2020, prot. C.d.c. n. 1757, in data 29.12.2021, prot. C.d.c. n. 11301;

VISTE le note prot. C.d.c. n. 8819 del 12/12/2022 e prot. C.d.c. n. 8818 del 12/12/2022, con cui sono state trasmessi, ai sensi dell'art.198 bis del TUEL, i referti sul controllo di gestione, rispettivamente, per gli anni 2019 e 2020;

VISTA l'ordinanza n.119/2022 con il quale il Presidente, su richiesta del Magistrato istruttore, ha deferito la decisione sui suddetti referti all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO il Magistrato relatore dott. Giuseppe Vella;
ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Libero Consorzio di Trapani

**-Referti annuali del Presidente della Provincia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni degli esercizi 2018, 2019 e 2020 (art. 148 Tuel) -
Referti sul controllo di gestione anni 2019 e 2020, ai sensi dell'art.198 bis del 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”*.

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 posto, dall'analisi dei referti sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni, effettuati negli anni 2018, 2019 e 2020 dal Libero Consorzio di Trapani, sono emerse alcune criticità concernenti, in particolare, il controllo successivo di regolarità amministrativa e quelli sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi, non svolti secondo le disposizioni contenute al capo III, artt. 147 e ss. del TUEL.

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

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

L'analisi dei controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti dall'art. 147-bis del TUEL, si incentra sulla nuova e più severa disciplina definita dall'art. 183 del TUEL in materia di impegni di spesa.

Tale tipologia di controllo è, infatti, assicurato sia nella fase preventiva di formazione dell'atto che in quella successiva. L'art. 147-bis configura una forma di autotutela dell'Amministrazione e di *auditing* interno sulle determinazioni di spesa, che rafforza l'intero sistema dei controlli e rende imprescindibile l'applicazione dei tradizionali principi di conformità a legge, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

Con la riforma operata attraverso il D.L. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, il legislatore ha voluto, infatti, prevedere, in assenza di controlli preventivi di legittimità, un sistema che garantisca la conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa, nonché la qualità degli atti emanati, a tutela dell'Ente quale soggetto suscettibile di essere destinatario di possibili contenziosi (*vd.* deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

In riferimento al caso di specie, il Libero Consorzio di Trapani, con deliberazione consiliare n. 06/2013, ha approvato il regolamento sui controlli interni, modificato con deliberazione del Commissario Straordinario con i poteri del Consiglio n. 14/C del 26/10/2015, che agli articoli dal 5 al 10 disciplinano il controllo di regolarità amministrativa.

In particolare, l'art.10, nel regolamentare il controllo successivo di regolarità amministrativa prevede che *"1. Il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile è svolto, sotto la direzione del Segretario Generale, ad opera di una struttura preposta al controllo. Il segretario Generale opererà, nell'impartire direttive e nel raccordare le risultanze dell'attività svolta dalla struttura preposta al controllo, secondo i principi etici della revisione aziendale, che presuppongono l'osservanza del principio di indipendenza. Il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile è esercitato sui seguenti atti:*

- a. le determinazioni di impegno di spesa;*
- b. gli atti di accertamento di entrata;*
- c. gli atti di liquidazione della spesa;*
- d. i contratti ;*
- e. altri atti.*

2. La finalità è quella di assicurare una funzione di verifica indipendente, al servizio dell'organizzazione, istituita per esaminarne e valutarne le attività e per verificarne gli aspetti procedurali rispetto a standard predefiniti, anche al fine di assicurare eventuali, adeguate e

tempestive azioni correttive, ferma rimanendo la previsione di cui all'art. 107, comma 6, del D.Lgs. 267/00.

3 Per standard predefiniti di riferimento sono da intendersi i seguenti indicatori:

- rispetto delle leggi;
- rispetto delle norme interne dell'ente (statuto, regolamenti ...);
- il rispetto degli atti di programmazione, indirizzo e delle direttive;
- correttezza e regolarità delle procedure.

Sulla base di quanto dichiarato nel referto, per quanto attiene al controllo preventivo, si da atto che, nel corso dell'esercizio 2020, non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio con il parere tecnico e contabile contrario e sono stati regolarmente rilasciati i pareri di regolarità tecnica, nonché quelli in ordine alla regolarità contabile. Inoltre, per tutte le proposte di deliberazione, ove necessario, i responsabili dei diversi servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura finanziaria.

Sempre dall'esame del referto è, altresì, emerso che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento "ad estrazione casuale semplice" e che gli atti sottoposti a controllo successivo sono stati complessivamente, nel 2020, n. **385**.

Dall'analisi dei questionari, relativamente agli anni in esame, si evince quanto segue.

- **Per l'esercizio 2018**

- a) Al **punto 2.5** emerge che l'ente ha esaminato **447** atti e rilevato **222** irregolarità pari al 49,6%, successivamente tutte sanate;
- b) con riferimento ai **punti 2.8, 2.9 e 2.9.1**, dalla verifica delle attestazioni dell'importo dei pagamenti relativi a transazioni effettuate dopo la scadenza dei termini, sono state riscontrate anomalie e le stesse sono state trasmesse ai responsabili dei servizi competenti per l'adozione delle necessarie direttive cui conformarsi, e solo nel 50% dei casi si sono adeguati alle direttive ricevute.

- **Per l'esercizio 2019**

al **punto 2.5**, nonostante l'incremento degli atti esaminati pari a **461** rispetto all'anno precedente, le irregolarità rilevate e successivamente sanate sono state **173**.

- **Per l'esercizio 2020**

- in relazione agli esiti dei controlli interni (punto 1.2), il numero dei *reports* effettivamente prodotti sono stati inferiori ai *reports* previsti;
- Relativamente al **punto 2.6** controllo di regolarità amministrativa e contabile, si registra una bassa percentuale di atti esaminati pari al 21% su un totale di **1858**. Tuttavia, gli atti prodotti sono stati superiori ai precedenti esercizi e le irregolarità, segnalate e rilevate, sono state **126** di cui tutte sanate;
- l'assenza di ispezioni e indagini effettuate, volte ad accertate la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi (**punto 2.8**).

Durante l'emergenza pandemica, inoltre, gli organi di controllo interno non hanno programmato e attuato verifiche successive, anche a campione, su atti di spesa, finalizzati a fronteggiare l'emergenza pandemica, adottati in deroga alle ordinarie procedure amministrativo-contabili; (**punto 8.4 e successivo 8.5**) e non sono state istituite strutture dedicate alla verifica del corretto utilizzo dei fondi comunitari. (**punto 8.6**).

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato dal Commissario nel referto, evidenzia:

- la necessità di implementare, considerevolmente, gli atti oggetto di controllo, con particolare riferimento alla fase di attuazione del PNRR, in cui assume una strategica rilevanza il controllo di legalità sulle aree ad alto rischio corruzione, quale quella sugli appalti pubblici;
- attivare ispezioni e indagini, preferibilmente nelle aree a rischio, volte ad accertate la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi.

Controllo di gestione

Il controllo di gestione (art. 147, co. 2, lett. a), del TUEL), che attiene all'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire amministrativo, si avvale di indicatori che

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

Si inserisce nell’ambito della cultura dei risultati che è evidenziata sia dal proposito di raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, cui ciascun servizio è finalizzato, che da una coerente valutazione del rapporto con le risorse disponibili (*vd.* deliberazioni di questa Sezione 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 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.

Nel caso di specie, gli articoli dal 25 al 29 del vigente regolamento sui controlli interni, disciplinano il controllo di gestione prevedendo, tra l’altro, che “*Il controllo di gestione è diretto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra risorse impiegate e risultati raggiunti, obiettivi programmati e azioni realizzate ed il rapporto tra risorse impiegate ed obiettivi conseguiti. Esso verifica la funzionalità dell'organizzazione (gestione operativa) nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.*

2. Il controllo di gestione è concomitante allo svolgimento dell’attività amministrativa, finalizzato ad orientare l’attività stessa ed a rimuovere eventuali disfunzioni per garantire l’ottenimento dei seguenti principali risultati:

a) la corretta individuazione degli obiettivi per la collettività organizzata;

b) la realizzazione degli obiettivi programmati nei tempi e nei modi stabiliti sotto l'aspetto dell'efficienza e dell'efficacia tenendo conto delle risorse disponibili;

c) la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche;

d) l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione.

3. Il controllo di gestione è svolto con riferimento a singoli centri di responsabilità, ognuno dei quali costituisce un centro di risultato diretto da un responsabile di Settore. Tali unità organizzative, in rapporto agli obiettivi assegnati, possono essere articolate in centri di costo, centri di entrata e centri di spesa. Centri di spesa/costo e centri di ricavo/entrata sono aggregati per centri di responsabilità sulla base della struttura organizzativa dell'ente di cui al regolamento degli Uffici e dei Servizi e della struttura finanziaria del bilancio di previsione.

4. Il controllo di gestione ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale, è collegato al controllo strategico, rileva ai fini della valutazione dei dirigenti, oltre che alle altre forme di controllo innanzi richiamate.

5. A seguito dell'adozione da parte dell'Ente Provinciale del Piano delle Performance, il controllo di gestione si articolerà nelle seguenti. Fasi:

a) analisi del Piano delle Performance;

b) elaborazione di indici e parametri finanziari, economici e di attività riferiti ai centri di responsabilità ed ai centri di costo coerenti con i singoli obiettivi;

c) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi, nonché rilevazione, dei risultati raggiunti in riferimento ai singoli centri di responsabilità e centri di costo, ove previsti;

d) assunzione di funzione di impulso qualora per fenomeni di inerzia o inefficienza decisionale o funzionale si registrino ritardi rispetto ai termini previsti per la formazione, dei programmi o la realizzazione dei progetti;

e) valutazione dei dati predetti in rapporto al Piano delle Performance, al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa;

f) elaborazione di relazioni periodiche (report) riferite all'attività complessiva dell'Ente, alla gestione di aree di attività, alla gestione dei singoli centri di responsabilità o centri di costo o di singoli programmi e progetti;

g) misurazione dei risultati;

h) confronti tra obiettivi e risultati, analisi degli scostamenti.

Dall'analisi del questionario 2020 e della correlata documentazione, si evince che l'Ente si è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consente di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa. Tale forma di controllo si avvale, inoltre, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia.

Come, tra l'altro, più volte precisato nelle linee guida sui controlli interni elaborate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, appare centrale la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile ed in grado di fornire informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi, nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate, in relazione alle attività svolte e, soprattutto, ai risultati conseguiti.

Con le note prot. C.d.c. n. 8819 del 12/12/2022 e prot. C.d.c. n. 8818 del 12/12/2022, sono state trasmessi, inoltre, ai sensi dell'art.198 bis del TUEL, i referti sul controllo di gestione, rispettivamente, per gli anni 2019 e 2020;

La Sezione, con riserva di verifica dei successivi referti, non riscontrando alcuna criticità, prende atto delle modalità di espletamento di tale controllo.

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”.

Ciò premesso, nel caso di specie, gli articoli 14 e 18 del regolamento sui controlli interni, disciplinano tale forma di controllo.

In particolare, nell'articolo 16, si regola la metodologia del controllo strategico, prevedendo che *“1. L'attività si sviluppa attraverso l'analisi dell'adeguatezza delle scelte compiute in termini di congruenza tra risultati conseguiti ed obiettivi predefiniti, degli aspetti economici-finanziari connessi ai risultati ottenuti, degli aspetti socio-economici, dei tempi e realizzazione rispetto alle previsioni, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa.*

2. A tal fine il controllo strategico è chiamato a:

- monitorare lo stato di attuazione delle linee programmatiche ed il conseguimento degli obiettivi strategici che, individuati nella Relazione Previsionale e Programmatica, trovano parallela esplicitazione nel Piano delle Performance unitamente agli indicatori, alle risorse umane e finanziarie ed ai tempi di realizzazione;*
- verificare l'adeguatezza della struttura organizzativa nei suoi aspetti di funzionamento e di governo rispetto agli obiettivi.*

3. Nell'espletamento dell'attività svolta dalla struttura preposta al Controllo Strategico, si dovrà altresì privilegiare l'analisi:

- della prospettiva economico-finanziaria, al fine di verificare il grado di efficienza produttiva dell'ente, nel rispetto dei documenti di programmazione economico-finanziaria sulla base delle risultanze elaborate dal Settore Finanziario a seguito delle rilevazioni di contabilità generale;*

- della prospettiva interna, al fine di verificare se l'Amministrazione sta informando i processi interni ai criteri di efficienza ed efficacia, utilizzando all'uopo le risultanze del controllo di gestione;
- della prospettiva esterna, al fine di verificare il grado di soddisfazione degli stakeholders, utilizzando all'uopo le risultanze dell'attività di controllo sulla qualità dei servizi”.

Dall'analisi dei questionari, relativamente agli anni in esame, si evince quanto segue.

In materia di emergenza sanitaria non è stato rivisto il DUP al fine di individuare i mezzi finanziari e gli interventi ritenuti prioritari.

In tema di **lavoro agile**, non si è provveduto a disciplinare il sistema di rendicontazione delle attività svolte in modalità di lavoro agile, e il sistema di misurazione e valutazione della performance non è stato adeguato alla nuova organizzazione del lavoro agile.

Non sono stati individuati, inoltre, gli indicatori per valutare lo stato di implementazione, la performance individuale e la performance organizzativa.

In riferimento allo stato di monitoraggio del PEG, nell'anno 2020, questo è avvenuto semestralmente.

Dall'analisi del referto *de quo* si rileva, inoltre, che, in sede di controllo strategico, sono stati adottati indicatori di miglioramento della qualità dei servizi e di innovazione e sviluppo.

Trattasi di parametri importanti per verificare l'adeguatezza delle politiche strategiche adottate, in relazione agli obiettivi e alla qualità dei servizi prefissati.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato dal Libero Consorzio in sede di questionario e non ha nulla da rilevare in merito a tale tipologia di controllo.

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 (vd. deliberazioni di questa Sezione 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.

Nel caso di specie, gli art. 22 a 24 del vigente regolamento sui controlli interni disciplinano tale tipologia di controllo.

Nonostante dall'esame del questionario non si rilevino gravi anomalie, l'Ente è stato oggetto di controllo sugli equilibri finanziari, ai sensi dell'art.1, co.166 e s.s. della Legge n.266/2005, sui rendiconti 2016, 2017 e 2018 diretti ad osservare le gestioni di competenza, cassa e residui, le somme vincolate, il programma dei pagamenti, i parametri di deficitarietà, i vincoli di finanza pubblica e l'incidenza degli organismi partecipati.

Dalla risposta al questionario, anno 2020, si evidenzia che sono stati attivamente coinvolti, in tale tipologia di controllo, gli organi politici, il Segretario generale e i responsabili dei servizi e il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee direttive e di coordinamento per l'ordinario svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

Il controllo sugli equilibri finanziari risulta integrato con il controllo sugli organismi partecipati.

Dal referto trasmesso, di cui al **punto 8.14** e successive voci, l'ente riferisce, inoltre, che la legislazione emergenziale ha influito sulla verifica della congruità delle stime in ordine a molteplici aspetti, quali trasferimenti erariali, entrate tributarie, altre entrate correnti, debiti fuori bilancio, rispetto vincoli finanza pubblica.

La Sezione prende atto di quanto evidenziato dall'Ente.

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 (vd. deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

Nel caso di specie, l'art.3, comma 1, lettera e) del vigente regolamento dei controlli interni, definisce tale forma di controllo come quello "sugli organismi esterni e sulle società non quotate partecipate dallo stesso ente locale ex art. 147-quater diretto a verificare, attraverso l'affidamento ed il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, la redazione del bilancio consolidato, l'efficienza, l'efficacia e l'economicità degli organismi gestionali esterni".

Nessuna specifica regolamentazione, sulle modalità organizzative e metodologiche di tale strategica forma di controllo, si evince dal regolamento sopra citato.

Secondo quanto dichiarato nel referto, è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 del TUSP.

Dall'analisi dei questionari, relativamente agli anni in esame, si evince quanto segue.

per l'esercizio 2018

Al punto 6.7 e 6.8 si segnala:

- a) la carenza di monitoraggio dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le sue partecipate;
- b) la mancata conciliazione di alcune società partecipate dei rapporti creditor e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati, ai sensi dell' art. 11, comma 6, lett. j) del D.Lgs. 118/2011. (criticità rilevate nel rendiconto 2018).

Tali criticità, come si rileva nel referto, sono superate nel 2020.

Non sono stati posti in essere, inoltre, interventi adeguati sui contratti di servizio per far fronte alla situazione pandemica.

La Sezione, preso atto delle informazioni fornite nel referto esaminato, rimarca l'importanza di tale tipologia di controlli ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio e, pertanto, nell'evidenziare che l'art. 147-*quater* del TUEL richiedeva l'adozione di adeguate metodologie di controllo sulle società partecipate, già a decorrere dal 2015, constata una carente disciplina regolamentare in materia.

In merito, la Sezione evidenzia come non sia funzionale a tale tipologia di controllo, l'assenza di un'apposita e strutturale regolamentazione della materia, con la fisiologica conseguenza, che la disciplina risulta lasciata all'accortezza e alla diligenza, di volta in volta, manifestata dall'amministratore pro tempore (*vd.* deliberazione di questa Sezione n. 52/2021/VSGC).

Il Collegio evidenzia, dunque, la necessità di superare le criticità sopra evidenziate e in particolare: ad elaborare, in riferimento agli enti partecipati, idonei indici di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi erogati e soddisfacimento degli utenti e a dotarsi di un'adeguata disciplina regolamentare in materia.

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" .

Premesso ciò, nel caso di specie, nel regolamento sui controlli interni si fa riferimento a tale tipologia di controllo negli articoli da 19 a 21, che disciplinano le finalità e le modalità di svolgimento di tale attività.

- Per gli esercizi 2018/2019 e 2020 si rileva:

- a) la mancata estensione delle rilevazioni sulla qualità dei servizi anche agli organismi partecipati (punto 7.3);
- b) la mancata elaborazione degli indicatori applicati alla trasparenza dei costi di erogazione (**7.4 lett. d**);
- c) l'Ente non ha realizzato rispetto all'esercizio precedente, un innalzamento degli standards economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati.

L'Ente, invece, durante l'emergenza pandemica ha garantito la corretta e costante informazione sui servizi disponibili in presenza e da remoto, attraverso la gestione dei flussi documentali e l'adozione dei provvedimenti amministrativi con l'ausilio del sistema informatico e la dematerializzazione. Inoltre, sul sito istituzionale sono stati pubblicati i recapiti dei responsabili degli uffici per agevolare l'utenza nella richiesta di informazioni (**Punto 8.22** *appendice covid-19 note aggiuntive*).

La Sezione accerta, pertanto, che: l'ente non ha adottato la carta dei servizi; il controllo di qualità dei servizi erogati da parte del Libero di Consorzio di Trapani ha riguardato soltanto alcune attività; la mancata elaborazione degli indicatori applicati alla trasparenza dei costi di erogazione (**7.4 lett. d**); non è stato previsto il coinvolgimento degli *stakeholder*; non è stato realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità; non sono stati effettuati confronti con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e tale tipologia di controllo non è estesa alle società partecipate.

In siffatto contesto, la Sezione, nel rimarcare l'importanza di tale tipologia di controllo, invita l'Ente a superare tali criticità.

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 (di questa Sezione cfr. anche deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Sicilia, a conclusione degli accertamenti istruttori sulle relazioni annuali del Libero Consorzio di Trapani relativi al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni, per gli esercizi 2018, 2019 e 2020, ai sensi dell'art. 148 del TUEL e ai referti sul controllo di gestione anni 2019 e 2020, ai sensi dell'art.198 bis del TUEL, **con riserva di verifica dei successivi referti**

ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni del Libero Consorzio di Trapani;

INVITA

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

– in tema di **controllo successivo di regolarità amministrativa contabile:**

- implementare, considerevolmente, gli atti oggetto di controllo, con particolare riferimento alla fase di attuazione del PNRR, in cui assume una strategica rilevanza il controllo di legalità sulle aree ad alto rischio corruzione, quale quella sugli appalti pubblici;

- attivare ispezioni e indagini, preferibilmente nelle aree a rischio, volte ad accertate la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi.
- in materia di **controllo sugli organismi partecipati**: provvedere a elaborare idonei indici di deficiarietà strutturale, di qualità dei servizi erogati e soddisfacimento degli utenti; dotarsi di un'adeguata disciplina regolamentare in materia che permetta, a garanzia degli equilibri finanziari, un sistema di monitoraggio dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le sue partecipate;
- procedere, in tema di **controllo sulla qualità dei servizi**, a: redigere la Carta dei servizi; ad elaborare degli indicatori applicati alla trasparenza dei costi di erogazione (7.4 lett. d); al fattivo coinvolgimento degli *stakeholder*; ad effettuare dei confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, al fine, altresì, di elevare gli standard di qualità, estendendo, il controllo a tutti i servizi erogati dall'Ente e dai propri organismi partecipati;

DISPONE

- che il Segretario generale dell'Ente comunichi a questa Sezione tutte le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate;
- che 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;
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a mezzo sistema Con.Te, al Commissario Straordinario, al Segretario generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti e all'Organismo di valutazione del Libero di Consorzio di Trapani.

Così deliberato nella camera di consiglio del 21/12/2022.

L'ESTENSORE

(Giuseppe Vella)

II PRESIDENTE

(Salvatore Pilato)

Depositato in Segreteria il 22 dicembre 2022

Il funzionario responsabile