



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 29 gennaio 2025, composta dai Magistrati:

Salvatore Pilato	- Presidente
Paolo Peluffo	- Presidente Aggiunto
Tatiana Calvitto	- Primo Referendario
Antonio Tea	- Primo Referendario
Giuseppe Vella	- Primo Referendario
Antonino Catanzaro	- Primo Referendario
Massimo Giuseppe Urso	- Primo Referendario – Relatore
Giuseppe Di Prima	- Referendario
Francesca Leotta	- Referendario
Marina Segre	- Referendario

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

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

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

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

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

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

Visti i referti del Comune di Modica (RG) sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) relativamente agli anni 2020, 2021, 2022 e 2023;

Vista la relazione del magistrato istruttore prot. 832 del 24 gennaio 2025;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 8/2025, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza al fine di pronunciarsi in ordine alle anzidette osservazioni;

Udito il relatore, Primo Referendario Massimo Giuseppe Urso.

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

Il successivo comma 4 del citato articolo stabilisce, altresì, che: "In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione".

Le riferite disposizioni prevedono un nuovo strumento di valutazione -da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti- della legittimità e regolarità delle

gestioni, dedicando particolare attenzione, oltre che ai dati strettamente finanziari, al sistema dei controlli interni degli enti locali.

Le finalità di fondo della nuova modalità di controllo prevista dall'art. 148 TUEL sono state individuate dalla Sezione delle Autonomie nei seguenti punti: -verifica dell'adeguatezza e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni; -valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati; -verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile; -monitoraggio degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente; -consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

Ai fini della verifica di cui all'art. 148 del Tuel, si formulano le seguenti osservazioni in ordine ai referti del Comune di Modica relativi agli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023.

Con nota del 30.12.2021, acquisita al prot. C.d.c. n. 11381 del 30.12.2021, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2020**, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 12/SEZAUT/2021/INPR.

Con nota del 31.01.2023, acquisita al prot. C.d.c. n. 1231 del 31.01.2023, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2021**, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR.

Con nota del 14/03/2024, acquisita al prot. C.d.c. n. 02528 del 14/03/2024, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2022**, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR.

Con nota del 15/04/2024, acquisita al prot. C.d.c. n. 03400 del 15/04/2024, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2023**, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR.

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

1. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

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

- il Comune ha adottato il regolamento dei controlli interni, che risulta approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 24 del 23.04.2013;
- il rapporto tra il numero di *reports* periodici previsti/programmati negli anni in esame e il numero effettivamente prodotto risulta adeguato, considerato che, a fronte di parziali criticità emerse durante il biennio 2020-2021, l'Ente ha implementato la propria attività di controllo, durante gli anni 2022 e 2023, fino a raggiungere la produzione di un numero di report pari alla misura prevista nel regolamento.

Unica eccezione permane in relazione al controllo sulla qualità dei servizi, in quanto non è stato prodotto alcun report: al riguardo, l'Ente ha dichiarato che *“con riferimento al controllo sulla qualità dei servizi, l'ente sta attivando le necessarie procedure anche di tipo informatico per le rilevazioni di customer satisfaction e sul benessere organizzativo interno”*;

- inoltre, si segnala quanto segue:
 - nel corso del 2023, l'Ente ha riscontrato criticità di livello basso in relazione al controllo sugli equilibri finanziari e al controllo sulla qualità dei servizi: sul punto emerge un miglioramento rispetto alle annualità pregresse (cfr. quesito n. 4 del questionario);
 - il personale assegnato all'attività dei controlli interni risulta adeguato, relativamente all'anno 2022, (F.T.E.¹ medio pari a 1, cfr. quesito n. 5 del questionario), mentre, con riferimento all'anno 2023, l'Ente ha dichiarato, per il controllo di gestione e per il controllo strategico, un dato pari a 0, precisando che: *“Il referto finale del controllo di gestione 2023 è in fase di formale approvazione da parte della Giunta Comunale”* e che *“Il referto integrato del controllo strategico 2023 è in fase di formale approvazione da parte della Giunta Comunale”*;

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

- non sono intervenute modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo dell'intero sistema dei controlli interni (cfr. quesito n. 6 del questionario).

Sulla base delle risposte fornite alla prima parte del Questionario, dunque, si può ritenere che sussistono criticità per i controlli interni e il sistema appare solo parzialmente adeguato.

2. CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE.

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

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

Agli esiti del controllo, si rileva che:

- nelle proposte di deliberazione, i responsabili dei servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, al fine di consentire al responsabile di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile (cfr. quesito n. 2 del questionario);
- L'Ente ha dichiarato di aver utilizzato, per tutti gli esercizi in esame, quale tecnica di campionamento degli atti amministrativi da sottoporre a controllo successivo, l'estrazione causale semplice (cfr. quesito n. 3 del questionario).

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. 4 del questionario);

- 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. 5 del questionario);
- l'Ente ha dichiarato che gli atti sottoposti a controllo di regolarità amministrativa e contabile rappresentano (cfr. quesito n. 6 del questionario):
 - nell'anno 2020, circa il 100% del totale; il dato suscita perplessità e non appare conforme al regolamento; dello stesso non risulta traccia in documenti formali (cfr. del. Sezione di controllo per la Regione Siciliana n. 7/2025/VSGC) ;
 - nell'anno 2021, il 9,3% circa del totale;
 - negli anni 2022 e 2023, il 10% circa del totale;

Il dato dichiarato risulta conforme a quanto previsto all'art. 9, comma V, del Regolamento: tuttavia, emergono perplessità in relazione alla radicale assenza di irregolarità riscontrate nell'arco di quattro anni, in quanto tale circostanza appare statisticamente improbabile e potrebbe essere indice di inefficacia del controllo, anche alla luce della grave situazione di crisi finanziaria che attanaglia l'ente (cfr. le deliberazioni di questa Sezione n. 1/2023/PRSP e n. 250/2024/PRSP).

Pertanto, tale perplessità risulta corroborata dalle seguenti criticità rilevate, in quanto l'Ente ha dichiarato :

- di non aver effettuato controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi (cfr. quesito n. 8 del questionario);
- di non aver svolto verifiche sulle attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dalla legge, e di non aver implementato procedure per monitorare il flusso di liquidazione delle fatture commerciali entro i termini di legge (cfr. quesito n. n. 9 del questionario);

Emerge, altresì, che è prevista una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili e sui funzionari: sul punto, si rileva un miglioramento nel corso degli esercizi considerati (cfr. quesito n. 12 del questionario).

Alla luce di quanto sopra esposto, può ritenersi che il controllo in esame appare solo parzialmente adeguato, in quanto occorre che l'Ente:

- verifichi la correttezza del dato relativo alle irregolarità riscontrate all'esito del controllo;
- effettui controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi
- svolga verifiche sulle attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dalla legge.

3. CONTROLLO DI GESTIONE

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

Il controllo di gestione è, dunque, la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità dei servizi offerti, costituisce lo strumento finalizzato a verificare la funzionalità dell'ente, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività di realizzazione degli obiettivi.

In relazione agli esiti del controllo, sulla base di quanto dichiarato si rileva che:

- l'Ente non ha trasmesso il referto sul controllo di gestione, ex art. 198bis del TUEL, relativamente a tutti gli esercizi considerati (cfr. quesito n. 1 del questionario), dichiarando che lo stesso è in fase di trasmissione;
- 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 e le articolazioni organizzative decentrate si attengono alle direttive dell'Ente per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento;
- non è stata fornita risposta al quesito relativo alla capacità, del controllo di gestione, di influenzare l'attività in corso di svolgimento (cfr. quesito n. 6 del questionario);
- l'Ente eroga servizi a domanda individuale e il tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi cui l'utente sia tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali, risulta superiore alla soglia minima del 36%, sebbene si registri un lieve decremento tra gli anni 2022 e 2023 (cfr. quesito n. 7.1 del questionario);

- il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa risulta medio in tutte le aree.

Alla luce di quanto sopra esposto, può ritenersi che il controllo di gestione sia parzialmente adeguato: nello specifico, si invita l'Ente a garantire la tempestiva trasmissione del referto ex art. 198bis del TUEL e a verificare la capacità, del controllo di gestione, di influenzare l'attività in corso di svolgimento.

4. CONTROLLO STRATEGICO.

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

Come precisato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG *“Il controllo strategico (art. 147-ter del TUEL) è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra gli esiti raggiunti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale che, in tal caso, modifica la programmazione strategica. La valutazione di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati ottenuti, si estende all'entità delle risorse a disposizione, ai tempi fissati per la realizzazione e alle procedure attivate in corso d'opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alle performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti”*.

In relazione agli esiti del controllo, secondo quanto dichiarato dall'ente, si rileva che:

- per tutti gli esercizi considerati, l'Ente ha dichiarato di non aver approvato il PEG (cfr. quesito n. 1 del questionario);
- il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione;
- il controllo strategico, al fine di integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio, utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie ed effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione;
- l'Ente ha elaborato e applicato indicatori adeguati (cfr. quesito n. 5 del questionario);

- la percentuale media di obiettivi strategici raggiunti nell'anno 2022 è pari, in media, a 60%, sebbene, in relazione all'anno 2023, l'Ente abbia dichiarato una percentuale pari allo 0,00%, specificando che "il report integrato del controllo di gestione e del controllo strategico è in fase di approvazione da parte della Giunta Comunale" (cfr. quesito n. 6 del questionario);
- non sono state adottate deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi adottate nell'anno (cfr. quesito n. 7 del questionario);
- non è stato indicato con quale periodicità è stato effettuato il monitoraggio dello stato di avanzamento del PEG (cfr. quesito n. 9 del questionario); al riguardo, l'Ente ha dichiarato che "In considerazione delle difficoltà organizzative e finanziarie, l'Ente ha assicurato la gestione provvisoria sulla base del bilancio di previsione 2022/2024, autorizzatorio anno 2023";
- l'Ente ha adottato il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) disciplinato dall'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, che risulta correttamente pubblicato sul sito istituzionale, e ha programmato specifici percorsi formativi e di qualificazione, per il personale preposto alla redazione del PIAO (cfr. quesiti nn. 10 e ss. del questionario);
- sono state adottate adeguate misure generali di prevenzione del rischio di corruzione (cfr. quesito n. 14 del questionario).

All'esito dell'analisi dei questionari, può ritenersi che il controllo strategico risulta parzialmente adeguato, invitando l'Ente a garantire l'approvazione tempestiva dei bilanci di previsione e del PEG, anche al fine di garantire il costante monitoraggio in corso di esercizio. L'assenza dei documenti contabili, oltre ai profili contabili (non rilevanti in questa sede), appare come fattore grave, che non consente una corretta programmazione e verifica degli obiettivi.

5. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

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

La logica di questo tipo di controllo consiste, in particolare, nell'individuare i flussi informativi necessari all'Ente, affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere i *trend* gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e di ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

In relazione agli esiti del controllo, secondo quanto dichiarato dall'ente, si rileva che:

- il Responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari (cfr. quesito n. 2 del questionario);
- la frequenza con cui i vari Organi dell'Ente sono stati attivamente coinvolti nel controllo degli equilibri finanziari risulterebbe adeguata; al riguardo, emerge un miglioramento nel corso degli esercizi considerati (cfr. quesito n. 3 del questionario);
- è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa;
- è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL.

Sul punto, tuttavia, il Collegio rileva che, dall'esito dei controlli finanziari (cfr. deliberazioni citate sopra) della Sezione e dall'avvio della procedura di dissesto², appare chiaro che il sistema dei controlli sugli equilibri non ha funzionato a dovere e risulta parzialmente adeguato, anche se nel 2024 il dirigente del servizio finanziario ha fatto emergere lo stato di crisi finanziaria³, seppure a seguito dell'adozione dell'ultima deliberazione di questa Sezione n. 250/2024/PRSP.

Sul punto il Collegio rappresenta la necessità di concentrare risorse umane alla piena attuazione di questo fondamentale controllo, in particolare in un ente con una conclamata situazione di crisi finanziaria.

La Sezione si riserva di verificare il superamento delle criticità accertate con la presente deliberazione e con le precedenti, atteso che tale controllo non è pienamente adeguato.

² Cfr. delibera di Giunta comunale n. 2 del 07.01.2025;

³ Cfr. delibera di Giunta comunale n. 2/2025 cit.

6. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI.

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

In relazione agli esiti del controllo, secondo quanto dichiarato dall'ente, si rileva che:

- l'Ente ha dichiarato di detenere partecipazioni e che esiste una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 147-*quater*, co. 1, TUEL (cfr. quesiti nn. 1 e 2 del questionario);
- non sono stati definiti, per tutti gli esercizi in esame, gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente (cfr. quesito n. 3 del questionario);
- in tutti gli esercizi, non sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'Ente (cfr. quesito n. 4 del questionario);
- 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);
- sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate;
- nel 2023 l'ente dichiara che è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati; nella sezione dedicata alle note, l'Ente ha precisato che *"In merito alla concordanza dei crediti/debiti delle partecipate, si rappresenta che nella nota informativa allegata al rendiconto, vengono indicate le partecipate per le quali non è stato possibile la conciliazione, per mancato riscontro alle richieste degli uffici alle partecipate"*;
- non è stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 TUSP (cfr. quesito n. 9 del questionario);
- non è stato verificato il rispetto, nelle società a controllo pubblico, dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, a norma dell'art. 11, commi 2 e 3, d.lgs. n. 175/2016 (cfr. quesito n. 12 del questionario);

- non è stato effettuato il monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti (cfr. quesito n. 14 del questionario);
- gli unici indicatori utilizzati ai fini del controllo sono stati quelli di economicità e di redditività (cfr. quesito n. 16 del questionario).

Alla luce delle criticità emerse, il funzionamento del controllo sugli organismi partecipati appare **inadeguato**, anche alla luce di quanto emerse nelle citate deliberazioni di questa Sezione n. 1/2023 e n. 250/2024.

CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI.

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

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

In relazione agli esiti del controllo, secondo quanto dichiarato dall'ente, si rileva che:

- l'Ente ha adottato la Carta dei servizi, ma non l'ha pubblicata sul sito ufficiale (cfr. quesito n. 1.1 del questionario);
- l'Ente ha effettuato l'analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi, sulla base di un solo indicatore, non specificato (cfr. quesito n. 3 del questionario);
- le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si estendono anche agli organismi partecipati (cfr. quesito n. 4 del questionario);

- gli indicatori, elaborati e utilizzati negli anni considerati, risultano gravemente inadeguati, in quanto l'Ente ha utilizzato soltanto l'indicatore relativo ai reclami e segnalazioni di disservizi (cfr. quesito n. 5 del questionario);
- non sono stati pubblicati gli esiti delle eventuali indagini sulla soddisfazione degli utenti, il che incide negativamente sulla credibilità delle indagini stesse (cfr. quesito n. 8.3 del questionario);
- l'Ente non effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (cfr. quesito n. 9 del questionario);
- 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);
- l'Ente NON ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi rispetto all'anno precedente (cfr. quesito n. 11 del questionario).

In considerazione delle criticità emerse, **il funzionamento del controllo sulla qualità dei servizi non appare adeguato.**

7. 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 (unici esercizi per cui era presente un'apposita sezione del questionario, avente ad oggetto tale tipologia di

controllo), si rileva che l'Ente, nel corso del 2021, ha superato tutte le criticità emerse durante l'anno 2020.

8. 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 (unici esercizi per cui era presente un'apposita sezione del questionario, avente ad oggetto tale tipologia di controllo), si rileva che:

- la percentuale di dipendenti che ha prestato attività lavorativa in modalità agile risulta bassa: invero, per il personale dirigenziale è pari allo 0% in entrambi gli anni, mentre per il personale non dirigenziale passa al 13,1%, nell'anno 2020, al 4%, nell'anno 2021 (cfr. quesiti nn. 9.1 e 9.2 del questionario 2020, e quesiti nn. 1 e 2 del questionario 2021);
- è stata riscontrata una media difficoltà nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile (cfr. quesiti nn. 9.3 e ss. del questionario 2020, e quesiti nn. 3 e ss. del questionario 2021).

9. APPENDICE SUL P.N.R.R. E P.I.A.O.

Secondo quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie, tale sezione del questionario, di nuova introduzione, vuole cogliere, sul versante dei controlli interni, le azioni dell'ente relative alla implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori e in cui sono state inserite anche alcune domande relative al P.I.A.O., il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021 (recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia").

In relazione agli esiti del controllo, si rileva che l'Ente è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R. e, sulla base delle risposte fornite ai quesiti dell'apposita sezione del questionario, emerge che sono state predisposte misure di controllo efficaci per verificare il corretto monitoraggio e la corretta rendicontazione dell'utilizzo dei finanziamenti in esame.

In conclusione il sistema dei controlli interni del Comune di Modica appare solo parzialmente adeguato nel quadriennio in esame, come dimostra anche la grave situazione di crisi finanziaria in cui versa l'ente. Occorre, pertanto, uno sforzo organizzativo, finalizzato a migliorare il sistema complessivo, con particolare riferimento ai controlli di regolarità e sugli equilibri (anche al fine di prevenire l'insorgere dei debiti fuori bilancio, vero punto critico dell'ente), nonché sulle società partecipate comunali.

P.Q.M.

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

DELIBERA

- che, all'esito della verifica condotta, ai sensi dell'art. 148 TUEL, sugli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023, il sistema dei controlli interni del Comune di Modica appare solo parzialmente adeguato;
- la trasmissione della presente deliberazione al Consiglio comunale, tramite il Presidente, al Sindaco, al Segretario Generale ed all'Organo di revisione del Comune di Modica, per i profili di rispettiva pertinenza.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione, da pubblicare sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013, sia trasmessa ai predetti Organi del Comune di Modica.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 29 gennaio 2025.

IL MAGISTRATO RELATORE
(Massimo Giuseppe Urso)

IL PRESIDENTE
(Salvatore Pilato)

Depositato in Segreteria il 3 febbraio 2025

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura