Deliberazione n. 265/2024/VSGC

CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio del 19.09.2024 composta dai seguenti Magistrati:

Salvatore Pilato	PRESIDENTE
Paolo Peluffo	PRESIDENTE AGGIUNTO
Giuseppe Grasso	CONSIGLIERE
Tatiana Calvitto	PRIMO REFERENDARIO
Antonio Tea	PRIMO REFERENDARIO
Giuseppe Vella	PRIMO REFERENDARIO
Antonino Catanzaro	PRIMO REFERENDARIO - RELATORE
Massimo Giuseppe Urso	PRIMO REFERENDARIO
Giuseppe Di Prima	REFERENDARIO

VISTI gli artt. 81, 97, primo comma, 100, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione;

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

VISTA la deliberazione adottata dalle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000 recante il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 5, comma 1, lett. a, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale);

VISTO l'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della

Costituzione), concernente Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e, in particolare, l'art. 148-*bis*, rubricato Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e 167, e il comma 610, per il quale «[l]e disposizioni della presente legge sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti»;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118 (Disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi, a norma degli articoli 1 e 2 della legge 5 maggio 2009, n. 42);

VISTO l'art. 3 del d. l. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la delibera di questa Sezione di controllo n. 51/INPR del 7 marzo 2024 con la quale si approva la programmazione dell'attività di controllo per l'anno 2024 ed in particolare il punto D.1 che prevede: "*nel corso dello svolgimento delle attività di controllo finanziario sarà valutata l'opportunità di adozione di una deliberazione metodologica e/o d'organizzazione per il monitoraggio degli inadempimenti a specifici obblighi contabili gravanti sugli EE.LL. e sugli Organi di revisione e per la riduzione dei tempi d'adempimento*", nonché il punto D2 che prevede il "*controllo sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni trasmessi dai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, così come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. e) del D.L. n. 174/2012. In quest'ottica saranno applicate anche le "Linee guida" sui controlli interni, previste dal D.L. n. 174/2012, sia per le Regioni che per gli enti locali con popolazione superiore ai 15.000 abitanti*".

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 64 del 2024, di convocazione e composizione dell'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore,

FATTO E DIRITTO

Verifica ai sensi dell'art. 148 TUEL, sulla legittimità e regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni secondo le risultanze del referto annuale degli esercizi 2020, 2021, 2022, 2023 del Comune di Milazzo (ME).

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

In data 27/10/2021, prot. Corte dei conti n. 11192, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per **l'esercizio 2020**, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 12/SEZAUT/2021/INPR.

In data 28/4/2023, prot. Corte dei conti n. 4203, 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.

In data 15/03/2024, prot. Corte dei conti n. 2565, 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. 16/SEZAUT/2022/INPR.

In data 15/04/2024, prot. Corte dei conti n. 3364, 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. 16/SEZAUT/2022/INPR.

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

1. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

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

- Il Comune ha adottato il regolamento dei controlli interni, approvato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 14 del 29/04/2015 e pubblicato sul sito istituzionale;
- Il sistema dei controlli interni è esercitato in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti dell'ente in riferimento alle singole tipologie di controllo: di gestione, strategico, sugli equilibri finanziari, sugli organismi partecipati, per il 2022 NON è stato effettuato quello sulla qualità dei servizi;

- Il rapporto tra il numero di report periodici previsti/programmati negli anni 2020 e 2021 e il numero di report effettivamente prodotti, risulta solo parzialmente soddisfacente, infatti:
- Il controllo sugli equilibri finanziari sia per il 2020 che per il 2021 prevedeva 4 report programmati, sugli equilibri finanziari; al contrario ne è stato prodotto 1; coerente, di contro, il numero dei report per l'anno 2022 e 2023, tranne che per il report sul controllo sulla qualità dei servizi;
- NON sono pervenute segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza ai sensi dell'art. 3, comma 5 d. lgs n. 33/2013 circa parziali o mancati adempimenti degli obblighi di pubblicazione;
- Si evidenziano criticità di grado basso nell'organizzazione del sistema dei controlli per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa e contabile, mentre per il controllo di gestione di grado medio e per il controllo strategico di grado alto; per il controllo sulla qualità dei servizi di grado medio per il biennio 2020 e 2021, mentre di grado basso per il controllo di regolarità amministrativa e contabile per il 2022 e 2023;
- Sono state avviate azioni correttive su tutti i report ufficializzati, nel 2020;
- Sui report ufficializzati per il 2021 non sono state avviate azioni correttive;
- Per il 2022 e 2023 NON sono state avviate azioni correttive e, sempre per il controllo sulla qualità dei servizi, NON è stato ufficializzato alcun report;
- NON sono intervenute modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo dell'intero sistema dei controlli interni;
- NON vi sono pronunce della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti contenenti osservazioni sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni a cui l'Ente non abbia ancora dato seguito con i necessari interventi correttivi.

Sulla base delle risposte fornite alla prima parte del questionario, dunque, **non può ritenersi che i controlli interni siano stati esercitati in piena conformità a quanto previsto dal regolamento comunale, con particolare riferimento ai controlli sulla qualità dei servizi che continuano ad essere inadeguati.**

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

Agli esiti del controllo, relativamente agli esercizi 2020, 2021, 2022, 2023 si rileva che:

Nelle ipotesi previste dall'art. 49 del TUEL, NON sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio munite di parere di regolarità tecnica o contabile negativa;

Nelle proposte di deliberazione, i responsabili dei servizi hanno relazionato in ordine anche ai rifessi 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, ma NON per il 2022 e il 2023;

- L'Ente ha dichiarato, per il quadriennio, di aver utilizzato, quale tecnica di campionamento per la scelta degli atti da sottoporre al controllo successivo, l'estrazione casuale semplice;
- Gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'Ente da sottoporre al controllo successivo, ma NON per il biennio 2022 e 2023;
- 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;
- L'Ente ha dichiarato che nell'anno 2020 sono stati prodotti 2001 atti, ne sono stati esaminati 125 e sono stati rilevate e segnalate 17 irregolarità di cui 15 sanate;
- Per il 2021 sono stati prodotti 3.408 atti, esaminati 105 e sono state rilevate 16 irregolarità tecnico-amministrative tutte sanate;
- Per il 2022 sono stati prodotti 2.498 atti, 115 atti esaminati e rilevate 35 irregolarità tutte sanate;
- Per il 2023 sono stati prodotti 2.237 atti, esaminati 164 e 25 irregolarità rilevate e sanate;

- Sono stati trasmessi, per il 2020 e 2021 semestralmente i report da indirizzare ai responsabili dei servizi;
- Sono stati trasmessi per il 2022 e 2023 i report da indirizzare ai responsabili dei servizi con frequenza annuale;
- Per il 2020 sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività realizzata da specifici uffici o servizi; nessun controllo invece per il 2021, 2022 e 2023;
- Sono state verificate, per il 2020 e 2021 le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti e le relative modalità (art. 4 del d.lgs.231/2002, secondo le modalità di cui all'art. 41 del d.l. n. 66/2014, conv. dalla l. n. 89/2014), mentre per il 2022 e 2023 l'Ente NON dichiara nulla;
- Nel caso di superamento dei termini previsti dalla normativa vigente, nel biennio 2020, 2021, NON sono state implementate le procedure per monitorare il flusso di liquidazione delle fatture commerciali entro i termini di legge, mentre di contro nel biennio 2022/2023, le procedure sono state implementate;
- In caso di riscontrate irregolarità sono state trasmesse ai responsabili dei servizi competenti le direttive alle quali conformarsi;
- I responsabili dei servizi si sono adeguati alle direttive ricevute in più del 50% dei casi, ma per il biennio 2022/2023 i responsabili si sono adeguati in meno del 50% dei casi;
- Per il 2021 NON è stata prevista una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili (interni e/o esterni all'Ente) e sui funzionari delegati, ma la vigilanza è stata prevista nel biennio 2022/2023;
- Per il quadriennio in esame si è proceduto alle verifiche di cassa e di magazzino con cadenza trimestrale;

3. CONTROLLO DI GESTIONE

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

Il controllo di gestione è, dunque, la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità dei servizi offerti, costituisce lo strumento

finalizzato a verificare la funzionalità dell'Ente, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività di realizzazione degli obiettivi.

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli esercizi 2020, 2021, 2022, 2023 si rileva che:

- Per il biennio 2020-2021 è stato trasmesso il Referto Controllo di gestione alla Corte dei conti (ex art.198-bis Tuel), mentre per il biennio 2022 e 2023 NON è stato trasmesso;
- 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;
- Per il 2020-2021, il controllo di gestione si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia;
- Per il 2020-2021 i regolamenti e 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;
- I report periodici prodotti NON sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere;
- Per il 2021 l'Ente ha dichiarato di NON aver adottato indicatori di attività/processo, ma di aver adottato tutti i restanti indicatori, mentre per il biennio 2022/2023 tutti gli indicatori sono stati elaborati;
- L'Ente afferma che il controllo di gestione NON è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento, determinando la riprogrammazione degli obiettivi;
- L'Ente eroga servizi a domanda individuale;
- Il tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente è tenuto a contribuire e gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali risulta pari, per l'anno 2020, allo 0,56% e per l'anno 2021 al 57,00%, mentre per il biennio 2022/2023 il tasso medio di copertura dei costi risulta pari al 75,98%: **tale misura, benché lievemente incrementata, deve ritenersi insufficiente a garantire una gestione economicamente sana e qualitativamente adeguata;**
- Il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa è basso / medio per il 2020/2021, mentre è dichiarato alto per il biennio successivo;

- l'Ente ha dichiarato di aver predisposto un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare;
- Per il biennio 2022/2023 l'Ente ha stipulato, su base volontaria, contratti individuali di lavoro a distanza per lo 0,40% del totale dei dipendenti;
- Gli organi di controllo interno hanno monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente;
- Il sistema di misurazione e valutazione della performance ha monitorato risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori.

4. CONTROLLO STRATEGICO

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

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

In relazione agli esiti del controllo relativo agli anni 2020, 2021, 2022, 2023 si rileva che:

Riguardo alla programmazione di bilancio 2021-2023, l'Ente NON ha approvato il PEG, mentre per gli anni 2022-2024, 2023-2025 e 2024-2026 l'Ente ha approvato il PEG pubblicandone i contenuti sul portale istituzionale nella sezione Amministrazione Trasparente;

- Il controllo strategico NON è operativamente integrato con il controllo di gestione;
- Il controllo strategico utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie;

- Il controllo strategico, al fine di integrare il ciclo della performance con quello di bilancio, NON effettua a preventivo adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione;
- L'Ente, nel 2021 ha elaborato ed applicato quasi tutti gli indicatori ma nel biennio 2022 e 2023, ha elaborato ed applicato il solo indicatore di mantenimento, di performance, individuale e organizzativa;
- La percentuale media di obiettivi strategici raggiunti per il 2020 è pari al 42,00%;
- La percentuale media di obiettivi strategici raggiunti per il 2021, 2022 2023 è pari a 0% (In attesa di valutazione dell'OIV cfr. punto 6.1 questionario 2021, mentre per il 2022 e 2023, l'Ente dichiara di essere "in corso di valutazione"; cfr. punto 6.1 quest.);
- È stata adottata una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi per ogni anno, NESSUNA per quanto riguarda il biennio 2022-2023;
- I parametri in base ai quali l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi sono: i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi e i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni;
- Non è stata effettuata nessuna verifica sull'impatto socio-economico dei programmi, sul rispetto degli standard di qualità prefissati né sul grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati;
- NESSUN parametro adottato nel biennio 2022-2023;
- In relazione all'anno 2020, in merito al monitoraggio dello stato di avanzamento del PEG l'Ente NON ha effettuato un monitoraggio annuale perché il bilancio è stato esitato il 24.12.2020 con delibera del consiglio comunale 118, mentre per gli anni 2021-2022-2023 il monitoraggio è avvenuto con cadenza annuale;
- L'Ente ha adottato il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) disciplinato dall'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (convertito nella legge 6 agosto 2021, n. 11);
- L'Ente ha verificato la coerenza degli obiettivi programmatici con i contenuti dei documenti di programmazione finanziaria già adottati ed ha pubblicato i contenuti sul portale istituzionale nella Sezione Amministrazione Trasparente;
- La sezione "valore pubblico del PIAO include indicatori di *outcome/impatto* riferibili al benessere equo e sostenibile dell'Agenda ONU 2030;
- Sulla base degli obiettivi strategici in materia di prevenzione e della trasparenza definiti dall'organo d'indirizzo, vengono verificate la funzionalità e l'efficacia

delle misure di contrasto alla corruzione adottate dall'Ente, anche avendo riguardo all'aggiornamento periodico dei sistemi di gestione dei rischi corruttivi;

- Tra le misure generali di prevenzione del rischio di corruzione sono adottate tutte quelle relative alla: rotazione degli incarichi dirigenziali, e di rotazione ordinaria del personale, accertamento di conflitto di interessi, informazione/formazione, pubblicazione dei risultati.

5. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Tale forma di controllo, normato, come specificano le linee guida elaborate dalla Sezione per le autonomie, dall'articolo 147 *quinquies* del TUEL, 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 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 le tendenze gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e di ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari, (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

In relazione agli esiti del controllo si rileva che:

Il controllo sugli equilibri finanziari NON è integrato con il controllo sugli organismi partecipati (cfr. punto 1 quest. 2021);

Il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinario svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari;

- Sono stati coinvolti attivamente nel controllo degli equilibri finanziari: gli organi di governo, il segretario, i responsabili dei servizi;
- NON sono state richieste e conseguentemente disposte misure per ripristinare l'equilibrio finanziario della gestione di competenza e di quella di cassa;
- Tra le misure necessarie per salvaguardare gli equilibri finanziari di cui all'art. 193 del TUEL, NON si è dovuto impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 187, comma 2, lett. b), TUEL;

- È stato assicurato che 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;
- Nel corso degli esercizi considerati, NON sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6, del TUEL per il costituirsi di situazioni non compensabili da maggiori entrate o minori spese tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio.

6. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

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

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli anni 2020, 2021, 2022, e 2023 si rileva che:

- L'Ente detiene partecipazioni;
- L'Ente NON si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147-*quater,* comma 1, TUEL;
- NON sono stati definiti gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente, mentre per il 2021 l'Ente dichiara che non ricorre la fattispecie;
- È stata effettuata l'individuazione delle società a controllo pubblico in conformità al disposto di cui all'art. 2 lett. b) e m) del d.lgs. n. 175/2016 TUSP;
- I punti che vanno dal 6.5 per il 2020 e dal 6.6 a 6.17 per il 2021 non sono valorizzati in quanto l'Ente dichiara che "non ricorre la fattispecie";
- Per il 2022 sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate, mentre non lo sono stati per il 2023;
- Per il 2022 e 2023 è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011) e la nota informativa, allegata al rendiconto, risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo;

- Per il 2022 e 2023, è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20 del TUSP;
- NON è stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 TUSP;
- NON è stato effettuato il monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti;
- Gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del d.lgs. n. 33/2013;
- Per il quadriennio in esame NON è stato elaborato ed applicato NESSUN indicatore;
- L'Ente NON monitora la presenza di partecipazioni in società soggette a procedure concorsuali anche ai fini dell'applicazione dell'art. 14 co. 6 TUSP.

Alla luce delle criticità emerse e dalla esiguità dei dati riportati, **il funzionamento del controllo sugli organismi partecipati NON si può considerare adeguato**.

7. CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI

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

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

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli anni 2020, 2021, 2022, 2023 si rileva che:

- L'Ente NON ha adottato e NON ha pubblicato sul sito la Carta dei Servizi (art.32 d.lgs. n. 33/2013;

- L'Ente NON ha effettuato analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi in termini di prontezza ovvero tempestività/adeguatezza dei tempi di risposta, coerenza ed esaustività delle risposte alle richieste degli utenti e di minori disagi o imprevisti prodotti da disservizi;
- Negli esercizi 2020 e 2021 l'Ente NON ha effettuato l'analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi.
- È stato valorizzato alcun indicatore di risultato per rappresentare compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate in termini di accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia;
- Gli indicatori hanno soddisfatto, per il 2021 i requisiti di compiutezza del servizio, conformazione agli standard di qualità, reclami e segnalazioni di disservizi;
- Gli indicatori adottati per il 2021 soddisfano i requisiti di appropriatezza (rilevanza, accuratezza, temporalità, fruibilità, interpretabilità e coerenza);
- Gli standard di qualità programmati nell'anno NON sono determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti similari in materia;
- L'Ente NON ha effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni);
- La soddisfazione degli utenti è stata misurata per il 2020 su tutti i servizi, mentre per il 2021 solamente su alcuni;
- L'Ente NON effettua confronti sistematici (*benchmarking)* con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;
- NON sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interessi (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità;
- Rispetto all'anno precedente, l'Ente ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi (nel loro insieme o per singole prestazioni) misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati;
- Nel biennio 2022-2023 il quadro complessivo è in netto peggioramento;
- In considerazione delle criticità emerse, **il funzionamento del controllo sulla qualità dei servizi NON appare adeguato, stante il *trend* progressivamente negativo nel quadriennio in esame**.

8. APPENDICE LEGATA ALL' EMERGENZA SANITARIA COVID

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

In particolare, precisa la Sezione delle Autonomie nella già menzionata 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 anni 2020, 2021 si rileva che:

- Nel corso del 2020 NON sono stati adottati specifici "protocolli" per il sistema dei controlli interni, adattandoli alla nuova situazione determinata dal contesto emergenziale dovuto al covid 19;
- Per il 2020 è stata condotta una verifica sulla puntuale adozione da parte delle strutture amministrative dell'Ente dei principali protocolli finalizzati alla tutela dei dipendenti dal rischio biologico covid 19;
- Per il 2020 NON sono state adeguate le modalità di attuazione e i relativi regolamenti interni dei controlli di regolarità amministrativa e contabile in seguito all'emergenza sanitaria Covid 19;
- Gli organi di controllo interno hanno programmato e attuato verifiche successive, anche a campione, su atti di spesa, finalizzate a fronteggiare l'emergenza pandemica, adottati dall'Ente in deroga alle ordinarie procedure amministrativo-contabili;
- Sono state rafforzate le procedure di controllo, avendo anche riguardo all'aggiornamento periodico dei sistemi di gestione dei rischi corruttivi, soprattutto in relazione all'utilizzo delle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea ed a presidio del rischio derivante da possibili condotte illecite (frodi, abusi, o semplicemente cattiva amministrazione);

- All'interno dell'ente NON sono state istituite strutture dedicate alla verifica del corretto utilizzo dei fondi comunitari;
- NON sono stati indicati il numero delle strutture né la quantità di personale dedicato a tali strutture;
- Per il 2021 è stato effettuato il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza ai fini della loro corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo;
- L'emergenza NON ha influito sul monitoraggio dei contratti di fornitura in essere;
- Per il 2021 è stato verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati a seguito delle esigenze di straordinarietà derivanti dalla situazione emergenziale;
- È stato effettuato il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile;
- È stato effettuato il monitoraggio dei tempi di realizzazione degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile;
- I sistemi informativi hanno consentito il proficuo svolgimento del lavoro agile, permettendo, altresì, l'idoneo tracciamento delle attività svolte;
- NON è stata adeguata la programmazione strategico-operativa, anche adottando nuovi piani strategici, alle mutate misure organizzative e alle nuove urgenze nella gestione dell'Ente;
- NON è stato rivisto il DUP al fine di individuare i mezzi finanziari e gli interventi ritenuti prioritari;
- Secondo le valutazioni del controllo strategico l'Ente NON ha saputo adattare efficacemente i propri moduli organizzativi all'emergenza pandemica, assicurando la continuità dei servizi forniti;
- È stato verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati a seguito delle esigenze di straordinarietà derivanti dalla situazione emergenziale;
- È stato effettuato il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile;
- È stato effettuato il monitoraggio dei tempi di realizzazione degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile;
- È stato effettuato il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza ai fini della loro corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo;

- Per il 2020 NON sono state ridotte le entrate per IMU/TASI, mentre sono state ridotte le entrate TARI e le entrate da servizi a domanda individuale;
- Per il 2021 non sono state volontariamente ridotte le entrate proprie derivanti da IMU/TASI, mentre lo sono state per TARI e TOSAP;
- Sono stati coperti gli eventuali disavanzi derivanti da riduzioni volontarie delle entrate proprie attraverso l'impiego dei contributi statali istituiti per fronteggiare le conseguenze legate all'emergenza sanitaria;
- Si è proceduto ad una mappatura dei processi in grado di evidenziare e superare le eventuali criticità derivanti dalla nuova modalità di lavoro agile;
- È stata adeguata la programmazione strategico-operativa, anche adottando nuovi piani strategici, alle mutate misure organizzative e alle nuove urgenze nella gestione dell'Ente;
- È stato effettuato il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza ai fini della loro corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo;
- L'emergenza NON ha influito sul monitoraggio dei contratti di fornitura in essere;
- Si è proceduto a verificare il mantenimento dei livelli di qualità di efficacia efficienza dei servizi all'utenza in ordine alla dimensione delle prestazioni erogate e la prontezza e rapidità, coerenza e esaustività a cui i livelli si sono mantenuti in più del 50% dei casi;
- È stata garantita la corretta informazione sui servizi disponibili in presenza e da remoto e sulla modalità di fruizione degli stessi;
- NON si è proceduto ad una mappatura dei processi in grado di evidenziare e superare le eventuali criticità derivanti dalla nuova modalità di lavoro agile;

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:

- La percentuale di dipendenti che ha prestato attività lavorativa in modalità agile risulta adeguata, nonché coerente con le peculiarità della prestazione lavorativa svolta;
- NON è stata riscontrata alcuna difficoltà nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile;
- Gli organi di controllo interno hanno monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente;
- Si è proceduto a disciplinare il sistema di rendicontazione delle attività svolte in modalità di lavoro agile;
- Il sistema di misurazione e valutazione della performance, per il 2020, NON ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori di performance individuale e di performance organizzativa in quanto non è stato adeguato;
- Per il 2021 gli organi di controllo interno hanno monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente;
- Nel 2021, i sistemi informativi hanno consentito il proficuo svolgimento del lavoro agile, permettendo, altresì, l'idoneo tracciamento delle attività svolte;
- Nel 2021, il sistema di misurazione e valutazione della performance ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori;
- Nelle more della regolamentazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, a seguito del ripristino del lavoro in presenza come modalità ordinaria a partire dal 15 ottobre 2021, l'Ente NON ha stipulato, su base volontaria, contratti individuali di lavoro a distanza;

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

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

In relazione agli esiti del controllo, relativo all'anno 2021 (prima annualità sottoposta a tale tipologia di controllo), si rileva che l'Ente è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R.:

- L'Organo politico valuta congrua ed efficace la governance adottata ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di *milestone* e *target* del PNRR di cui l'Ente è soggetto attuatore;
- l'Organo politico NON ha emanato specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR in materia di auditing finanziario-contabile e di auditing sulla performance;
- Gli atti di gestione collegati all'attuazione del PNRR sono risultati conformi ai principi di regolarità amministrativo-contabile e di conseguenza sono stati creati nuovi capitoli di entrata /spesa riferiti al PNRR e sono stati effettuati controlli sulle procedure di gara;
- Il sistema informativo dell'Ente, per il 2022 e 2023 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;
- Per il 2022/2023 il sistema informativo dell'Ente raccoglie 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 di cui sono state attivate n. 7 postazioni di accesso;
- All'interno dell'Ente è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR;
- L'Ente ha adottato specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione e conflitti di interesse;
- All'interno dell'Ente è stata individuata una struttura del responsabile/referente dei progetti finanziati da fondi PNRR;
- È stata effettuata una specifica ricognizione dei fondi non nativi PNRR ai fini della rendicontazione;
- In caso di progetti da realizzare con fonti finanziarie differenti (cumulo), sono stati effettuati tutti i controlli volti a prevenire la violazione del principio del divieto di doppio finanziamento (Circolare Mef n. 33/2021);

- Gli organi di controllo interno conducono verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati dall'Ente in qualità di soggetto attuatore del PNRR, al fine di verificare che:

  a) Sia stata garantita la completa tracciabilità delle operazioni collegate a milestone e target del PNRR, mediante l'attribuzione ad esse di un'apposita codificazione contabile;

  b) Sono stati conservati tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su adeguati supporti informatici;

  c) È stato richiesto ed attribuito, per ogni procedimento connesso all'attuazione di programmi del PNRR, un apposito codice CUP, in mancanza del quale gli atti medesimi sono da considerarsi giuridicamente nulli (art. 11, l. 3/2003, e art. 1 delibera CIPE 16 novembre 2020).

  Gli organi di controllo 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);

  - I sistemi informatici dell'Ente NON integrano efficacemente e tempestivamente i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati e, in caso contrario, di adottare eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione, e ciò è giustificato dall'Ente con la circostanza che acquistare un sistema di *project management* ha un costo molto elevato e c'è il rischio di non avere le professionalità per implementarlo;

  - Il controllo di gestione, nel 2022 e 2023, produce specifici report, indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR e il rispetto dei tempi programmati dalla timeline interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE (decreto Mef 6 agosto 2021, allegato 2);

  - Sono stati garantiti strumenti di coordinamento tra i diversi uffici affinché vi sia la condivisione del cronoprogramma e degli obiettivi da raggiungere;

  - L'Ente ha predisposto controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR;

- L'Ente ha un organico superiore a 50 unità;
- L'Ente ha dato avvio alla formulazione di prime ipotesi di pianificazione propedeutica alla stesura del Piano integrato di attività e organizzazione ("PIAO", art 6, d.l. 80/2021, e art 7, c.1 lett. a, d.l. 36/2022);
- NON sono state individuate le procedure amministrative da semplificare e reingegnerizzare in attuazione del PIAO.

10. SINTESI DELLE PRINCIPALI CRITICITÀ RILEVATE.

- **Occorre garantire una maggiore conformità alle prescrizioni del Regolamento comunale e, in particolare:**
    a) **migliorare il rapporto tra** il numero di report periodici previsti/programmati e il numero di report effettivamente prodotti;
    b) **incrementare** il controllo strategico, ed il controllo sugli organismi partecipati e in particolar modo il controllo sulla qualità dei servizi;
- **In relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile:**
    a) 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;
    b) emerge un'esigenza di migliorare il controllo sulla qualità dei servizi;
    c) si rileva la non adeguatezza del funzionamento del controllo sugli organismi partecipati;

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, a conclusione degli accertamenti istruttori relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni secondo le risultanze del referto annuale degli esercizi 2020, 2021, 2022, 2023 del Comune di Milazzo (ME) e con riserva di analisi dei successivi referti,

ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni.

INVITA

il Comune di Milazzo (ME) all'adozione urgente dei provvedimenti organizzativi necessari per superare le criticità rilevate;

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 Milazzo;

- 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 a Palermo, nella camera di consiglio del 19.09.2024.

IL RELATORE
Antonino Catanzaro

IL PRESIDENTE
Salvatore Pilato

Depositato in Segreteria il 18 ottobre 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris Rasura