



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio del 26.11.2024 composta dai seguenti Magistrati:

|                       |                               |
|-----------------------|-------------------------------|
| Salvatore Pilato      | PRESIDENTE                    |
| Giuseppe Grasso       | CONSIGLIERE                   |
| Gioacchino Alessandro | CONSIGLIERE                   |
| Tatiana Calvitto      | PRIMO REFERENDARIO            |
| Antonio Tea           | PRIMO REFERENDARIO            |
| Antonino Catanzaro    | PRIMO REFERENDARIO - RELATORE |
| Massimo Giuseppe Urso | PRIMO REFERENDARIO            |
| Giuseppe Di Prima     | REFERENDARIO                  |
| Francesca Leotta      | REFERENDARIO                  |
| Marina Segre          | REFERENDARIO                  |
| Mara Romano           | 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 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. 90 del 2024 di convocazione e composizione dell'odierna camera di consiglio;

UDITO il relatore,

## FATTO E DIRITTO

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

In data 25.01.2022 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. n. 13/SEZAUT/2021/INPR, depositata il 27 luglio 2021;

In data 22.02.2023 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, depositata in data 11 novembre 2022;

In data 1.05.2024 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, depositata in data 10 gennaio 2024;

In data 1.05.2024 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, depositata in data 10 gennaio 2024.

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. 22 del 23/04/2013;
- durante il quadriennio il sistema dei controlli interni è stato esercitato in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti dell'Ente, tranne che per il controllo strategico, per il quale, dal 2021 al 2023, non sussiste alcuna relazione di verifica, seppure la valutazione sul grado di raggiungimento degli obiettivi di *performance* dei dirigenti sia stata effettuata sia dal Nucleo di Valutazione dell'Ente sia dall'organo politico competente (Cfr. quesiti 1.1 c dei referti);
- Il rapporto tra il numero di report periodici previsti/programmati e il numero di report effettivamente prodotti risulta soddisfacente per tutto il quadriennio solo per il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile e sul controllo di qualità dei servizi, mentre, limitatamente all'ultimo biennio, è soddisfacente anche per il controllo sugli organismi partecipati (Cfr. quesiti 1.2 dei referti);
- Inoltre, per tutti gli esercizi finanziari esaminati sono stati riscontrati livelli medio/bassi di criticità per i controlli di gestione e strategico (Cfr. quesiti 1.4 dei referti);
- Ancora, sempre per i quattro esercizi, a fronte di report ufficializzati con delibere di Giunta o di Consiglio, NON è stata avviata alcuna azione correttiva (Cfr. quesito 1.5 dei referti);
- Per l'anno 2020 vi sono state pronunce di questa Sezione regionale di controllo contenenti osservazioni sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni ed a fronte delle quali l'Ente avrebbe provveduto nel corso del 2022 con una revisione strutturale della disciplina del controllo di gestione e di quello relativo al controllo dei servizi erogati (Cfr. quesito 1.7 del referto 2020 e NOTE);
- l'Ente NON ha provveduto nel quadriennio ad attuare modifiche finalizzate ad una maggiore integrazione per il controllo di gestione e strategico al fine di implementarne il raccordo ed istituendo, altresì, la contabilità analitica per centri di costo e ricavo (Cfr. quesiti 1.6 dei referti).

Sulla base delle risposte fornite alla prima parte del questionario e per la presenza di criticità, **si può ritenere che il sistema dei controlli interni non appare 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, relativamente agli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023, si rileva che:

- l'Ente ha dichiarato di aver utilizzato, quale tecnica di campionamento degli atti amministrativi da sottoporre a controllo successivo, l'estrazione causale semplice in tutto il quadriennio (Cfr. quesiti 2.3 dei referti);
- 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 per tutto il quadriennio (Cfr. quesiti 2.4 dei referti);
- 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 per tutto il quadriennio (Cfr. quesiti 2.5 dei referti);

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'Ente ha dichiarato, per il 2020, che gli atti sottoposti a controllo di regolarità successivo rappresentano circa il 5%, mentre per il triennio successivo il totale degli atti esaminati corrisponde al totale degli atti emessi; inoltre, per il 2020 tutte le irregolarità rilevate e segnalate sono state sanate, mentre per il triennio successivo non è stata rilevata e segnalata alcuna irregolarità (Cfr. quesiti 2.6 dei referti), cosa probabilmente derivante dalla mancanza di controlli, ispezioni od altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi (Cfr. quesiti 2.8 dei referti);

Alla luce delle criticità emerse, **il funzionamento del controllo di regolarità amministrativa e contabile non appare sufficientemente adeguato.**

### 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 e 2023, si rileva che:

- l'Ente ha dichiarato di NON essersi dotato di un sistema di contabilità economica, fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo (Cfr. quesito 3.1 del referto 2020 e punto 2 degli altri referti);
- Il controllo di gestione, per primo biennio, NON si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia (Cfr. quesito 3.2 del referto 2020 e quesito 3.3 del referto 2021);

- i *report* periodici **non** sono stati **pienamente tempestivi e aggiornati** nel fornire informazioni utili alle decisioni da adottare in tutto il quadriennio (Cfr. quesito 3.4 del referto 2020 e punto 5 degli altri referti);
- in linea generale, l'Ente ha elaborato e utilizzato tutti gli indicatori relativi alla misurazione di *efficacia, efficienza, economicità* e di *analisi finanziaria*, mentre ha escluso quelli dell'attività/processo ed output (Cfr. quesito 3.5 del referto 2020 e punto 5 degli altri referti);
- il controllo di gestione NON è stato in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento ai fini della riprogrammazione degli obiettivi (*cfr.* punto 3.6 del referto 2020, punto 7 del referto 2021 e punto 6 degli altri referti);
- Il tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente sia tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali ha registrato un notevole aumento, passando dal 10,02% del 2020 al 89.76% del 2022. Per il 2023, il dato pari al 224.03% viene motivato dall'Ente, evidenziando nelle NOTE che *non essendo ancora stato effettuato il riaccertamento ordinario dei residui 2023, i dati sono provvisori* (Cfr. quesito 3.7 del referto 2020, punto 8 del referto 2021 e punto 7 degli altri referti);
- Il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa risulta alto nel primo triennio, mentre per l'ultimo anno il dato non è disponibile e l'Ente ha dichiarato di aver predisposto un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare (Cfr. quesiti 3.9 del referto 2020, punto 10 del referto 2021 e punto 9 degli altri referti).

**Alla luce delle criticità emerse, il funzionamento del controllo di gestione non appare adeguato.**

#### **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 2022 e 2023, si rileva che:

- per l'intero quadriennio il controllo strategico NON è stato operativamente integrato con il controllo di gestione (Cfr. quesito 4.2 del referto 2020 e punto 2 degli altri referti);
- negli esercizi considerati, al fine di integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio, le verifiche inerenti al controllo strategico NON hanno impiegato le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie (Cfr. quesito 4.3 del referto 2020 e punto 3 degli altri referti) e NON sono state elaborate, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione (Cfr. quesito 4.4 del referto 2020 e punto 4 degli altri referti);
- nel quadriennio in esame, NON è stata adottata alcuna deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi (*cfr.* punto n. 4.7 del referto 2020 e punto 7 degli altri referti), risultando contraddittoria la risposta affermativa al successivo quesito relativo ai parametri in base ai quali l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi (Cfr. quesito 4.8 dei referti);
- in relazione 2022-2023, l'Ente NON ha programmato specifici percorsi formativi e di qualificazione per il personale preposto alla redazione del PIAO (Cfr. quesito 4.11 dei referti 2022 e 2023);

- nell'ultimo biennio, tra le misure generali di prevenzione del rischio di corruzione NON è stata adottata la rotazione degli incarichi dirigenziali, motivata dall'Ente dalla presenza di una struttura amministrativa basilare, composta dai seguenti settori organizzativi: amministrativo; finanziario; tecnico e polizia municipale. NON emergono misure alternative alla rotazione ordinaria (es. sviluppo meccanismi di condivisione delle fasi procedurali, standardizzazione dei processi, ecc....) e NON sussiste alcuna pubblicazione dei risultati (Cfr. quesito 4.14. dei referti 2022 e 2023);

**Alla luce delle criticità emerse, il funzionamento del controllo strategico non appare adeguato.**

## **5. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI**

Tale forma di controllo normato dall'articolo 147 *quinquies* del TUEL, come specificano le linee guida elaborate dalla Sezione delle 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).

- il controllo in esame, negli esercizi 2020 e 2021 NON è stato integrato con il controllo sugli organismi partecipati (*cfr.* punto 5.1 del referto 2020 e punto 1 del referto 2021);
- durante il primo biennio NON sono state adottate dal responsabile dei servizi finanziari specifiche linee di indirizzo e/o di coordinamento per l'ordinato

svolgimento dei controlli sugli equilibri di bilancio (*cfr.* punto 5.2 del referto 2020 e punto 2 del referto 2021);

- limitatamente all'anno 2020 NON è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL (*Cfr.* punto 5.8 del referto 2020).

In relazione agli esiti del controllo, considerato che le criticità emerse riguardano essenzialmente il primo biennio, il controllo sugli equilibri finanziari appare adeguato.

## **6. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI**

Come specificano le linee guida elaborate dalla Sezione delle 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 le risposte ai quesiti sono state positive oppure "*Non ricorre la fattispecie*", risposta motivata dall'Ente con la presenza di società partecipate che non gestiscono servizi pubblici, di modesta entità e consistenza (solo 8 unità), di cui 3 in liquidazione ed una partecipazione dovuta per legge (SRR Palermo Provincia Est s.c.p.a.) (*Cfr.* quesiti referti 2020, 2021, 2022 e 2023 e nota referto 2020).

Alla luce delle criticità emerse, il funzionamento del controllo sugli organismi partecipati non appare presentare rilevanti criticità.

## **7. 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.

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

- l'Ente ha adottato la Carta dei servizi (*cfr.* punto 7.1 del referto 2020 e punto n. 1 degli altri referti);
- durante il quadriennio, l'Ente ha effettuato analisi sulla qualità "effettiva" limitatamente ad alcuni servizi (*cfr.* punto 7.2 del referto 2020 e punto 2 degli altri referti), prendendo a riferimento otto indicatori, elaborando ed applicando tutti gli indici inseriti nei questionari (*cfr.* punti 7.3 e 7.5. del referto 2020 e punti 3 e 5 degli altri referti);
- per il quadriennio le rilevazioni sulla qualità dei servizi NON si estendono anche agli organismi partecipati (Cfr. quesiti 7.4 dei referti);
- gli standard di qualità programmati nell'anno sono stati determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti simili in materia (*cfr.* punto 7.7 del referto 2020 e punto 7 degli altri referti);
- sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti, con cadenza infrannuale e su tutti i servizi procedendo alla loro successiva pubblicazione anche ove riportanti risultati negativi (*cfr.* punti 7.8, 7.8.1, 7.8.2, 7.8.3 del referto 2020 e punti 8, 8.1, 8.2, 8.3 degli altri referti);

- l'Ente NON ha effettuato confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (*cfr.* punto 7.9 del referto 2020 e punto 9 degli altri referti);
- NON sono state previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità (*cfr.* punto 7.10 del referto 2020 e punto 10 degli altri referti);
- l'Ente NON 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 (*cfr.* punto 7.11 del referto 2020 e punto 11 degli altri referti).

**Alla luce di quanto emerso, il controllo sulla qualità dei servizi non appare adeguato.**

## **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 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, si rileva che: per l'anno 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 (Cfr. punto 8.1 del referto 2020);
- NON sono state adeguate le modalità di attuazione ed i relativi regolamenti interni dei controlli di regolarità amministrativa ed contabile in seguito all'emergenza sanitaria (Cfr. punto 8.3);
- 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 dall'ente in deroga alle ordinarie procedure amministrativo-contabili (cfr. punto 8.4 del referto 2020);
- NON 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, a presidio del rischio derivante da possibili condotte illecite (frodi, abusi o, semplicemente, cattiva amministrazione) (cfr. punto 8.5 del referto 2020);
- all'interno dell'Ente NON sono state istituite strutture dedicate alla verifica del corretto utilizzo dei fondi comunitari (cfr. punto 8.6 del referto 2020);
- 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 (Cfr. 8.11 del referto 2020).
- la legislazione emergenziale ha influito sulla verifica della congruità delle stime in ordine alle entrate tributarie (cfr. punto 8.14 del referto 2020);
- sono state volontariamente ridotte le entrate proprie derivanti dalla IMU/TASI (Cfr. quesito 8.18);
- il livello di standard di qualità NON è stato rimodulato in funzione del grado di soddisfazione dell'utenza (Cfr. quesito 8.23);

- 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 (Cfr. quesito 8.24).

Per l'anno 2021:

- sono state volontariamente ridotte le entrate proprie derivanti da IMU/TASI (*cfr.* punto 8.6 del referto 2021).

Alla luce dei riscontri risultanti dai quesiti, emergono maggiori criticità nell'esercizio 2020, anno di inizio della pandemia, mentre per il 2021 l'Ente è stato in grado di adeguarsi alla nuova realtà.

## 9. APPENDICE SUL LAVORO AGILE

Tale sezione del questionario, introdotta dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2021/INPR per l'esercizio 2020, riguarda i controlli inerenti all'attività in *"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.

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.

Da ultimo, con Direttiva del Ministero per la P.A., del 29.12.2023, è stato chiarito che il quadro normativo odierno, connotato dall’ormai superata contingenza pandemica, ha fatto ritenere superata l’esigenza di prorogare ulteriormente i termini di legge che stabilivano l’obbligatorietà del lavoro agile per i lavoratori che – solo nel contesto pandemico – sono stati individuati quali destinatari di una specifica tutela.

Nell’ambito dell’organizzazione di ciascuna amministrazione sarà, pertanto, il dirigente responsabile a individuare le misure organizzative che si rendono necessarie,

attraverso specifiche previsioni nell'ambito degli accordi individuali, al fine di garantire ai lavoratori che documentino gravi, urgenti e non altrimenti conciliabili situazioni di salute, personali e familiari, di svolgere la prestazione lavorativa in modalità agile, anche derogando al criterio della prevalenza dello svolgimento della prestazione lavorativa in presenza.

Orbene, 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 subisce una flessione nel 2021 rispetto all'anno precedente sia per il personale dirigenziale, passando dal 75% al 40%, che per quello non dirigenziale, che dal 57,62% passa al 51,28% (Cfr. quesiti 9.1 del 2020 e 2021);
- per entrambi gli esercizi finanziari, si è rilevato un livello di difficoltà medio/basso in relazione all'organizzazione delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile (Cfr. quesiti 9.3 del 2020 e 2021);
- per l'anno 2020, gli organi di controllo interno NON hanno monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente, mentre per l'anno 2021 il dato non è disponibile (Cfr. quesito 9.4);
- in entrambi gli esercizi finanziari, il sistema di misurazione e valutazione della *performance* NON è stato adeguato alla nuova organizzazione del lavoro agile (Cfr. quesito 9.7 del referto 2020 e 9.6 del referto 2021);
- per l'intero biennio, il sistema di misurazione e valutazione della *performance* NON ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori (Cfr. quesito 9.8 del 2020 e 9.7 del 2021).

Inoltre, per il 2021, 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.

Alla luce di quanto sopra esposto, **si rileva la non adeguatezza del sistema di monitoraggio e controllo della prestazione lavorativa svolta in modalità agile.**

## 10. 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, relativo agli anni 2022 - 2023, si rileva che l'Ente è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R., tuttavia:

- per il 2021:
  - 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 (Cfr. quesito 1.2.2);
  - l'Ente NON ha adottato specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse (Cfr. quesito 1.2.6);
  - gli organi di controllo NON effettuano verifiche periodiche sugli atti di spesa relativi ad interventi connessi al PNRR, al fine di accertare che essi non includano anche "costi impropri" (Circolare Mef n. 4/2022) (Cfr. quesito 1.2.9);
  - il controllo di gestione NON 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 (Cfr. quesito 1.2.11);
  - L'Ente NON 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) (Cfr. quesito 2.1);

- NON sono state individuate le procedure amministrative da semplificare e reingegnerizzare in attuazione del PIAO (Cfr. quesito 2.2).
  - Per gli anni 2022-2023:
- 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 (Cfr. quesito 3);
- il controllo di gestione NON 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 (Cfr. quesito 13);
- NON sono stati garantiti strumenti di coordinamento tra i diversi uffici affinché vi sia la condivisione del cronoprogramma e degli obiettivi da raggiungere (Cfr. quesito 14).

**In considerazione delle risposte acquisite, l'attuazione del P.N.R.R. non appare sufficientemente adeguato**, soprattutto in relazione alla mancanza, ai fini del controllo di gestione, di appositi *report* per misurare il grado di realizzazione del PNRR ed all'assenza di confronto tra i vari uffici.

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 e del 2023 del Comune di Termini Imerese (PA) e con riserva di analisi dei successivi referti,

## ACCERTA

L'adeguatezza solo parziale del sistema dei controlli interni ed in particolare:

- la non adeguatezza del funzionamento del controllo di gestione, per i motivi esposti al par. 3;

- la non adeguatezza del funzionamento del controllo strategico, per i motivi esposti al par. 4;
- la non adeguatezza del funzionamento del controllo sulla qualità dei servizi, per i motivi esposti nell'ambito del par. 7;
- la non adeguatezza del sistema di monitoraggio e controllo della prestazione lavorativa svolta in modalità agile, per i motivi esposti nell'ambito del par. 9;
- la non adeguatezza del sistema di monitoraggio e controllo ai fini della realizzazione del P.N.R.R. per i motivi esposti nell'ambito del par. 10

### INVITA

il Comune di Termini Imerese (PA) all'adozione dei provvedimenti organizzativi necessari per superare le criticità rilevate ed in particolare a:

- a) migliorare il rapporto tra** il numero di report periodici previsti/programmati e il numero di report effettivamente prodotti;
- b) attuare una maggiore integrazione** fra le varie tipologie di controlli interni;
- **In relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile a:**
  - a)** provvedere 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)** effettuare controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività realizzata da specifici uffici o servizi.

### 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 Termini Imerese (PA);

- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, (sezione "Amministrazione Trasparente") ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 26.11.2024

IL RELATORE

Antonino Catanzaro

IL PRESIDENTE

Salvatore Pilato

Depositato in Segreteria il 12 dicembre 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura