



## CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio in data 11 febbraio 2025, composta dai Magistrati:

|                       |                               |
|-----------------------|-------------------------------|
| Salvatore PILATO      | Presidente                    |
| Giuseppe GRASSO       | Consigliere                   |
| Tatiana CALVITTO      | Primo Referendario            |
| Giuseppe VELLA        | Primo Referendario            |
| Antonino CATANZARO    | Primo Referendario            |
| Massimo Giuseppe URSO | Primo Referendario – Relatore |
| Giuseppe DI PRIMA     | Referendario                  |
| Marina SEGRE          | Referendario                  |
| Mara ROMANO           | 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 Marsala (TP) 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. 1196 del 5 febbraio 2025;

**Vista** l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 16/2025, 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 Marsala relativi agli esercizi 2020 e 2021.

Con nota acquisita al prot. C.d.c. n. 1278 del 16.02.2022, 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. 13/SEZAUT/2021/INPR.

Con nota acquisita al prot. C.d.c. n. 1223 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 acquisita al prot. C.d.c. n. 2573 del 15.03.2024, 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. n. 2/SEZAUT/2024/INPR.

Con nota acquisita al prot. C.d.c. n. 3538 del 18.04.2024, 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. 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 con delibera consiliare n. 3 del 10 gennaio 2013;
- il sistema dei controlli interni svolto dall'ente è quello previsto dal regolamento, in quanto tutte le tipologie in esso previste vengono esercitate in tutti gli esercizi 2020/2021/2022/2023;
- il rapporto tra il numero di report periodici previsti/programmati negli anni in oggetto e il numero di report effettivamente prodotti risulta soddisfacente per tutte le tipologie di controllo esercitate; per il controllo di regolarità amministrativa e contabile, in tutti gli esercizi emerge uno scostamento positivo, in quanto i report prodotti sono 4 rispetto ai 2 programmati (cfr. quesito n. 1.2 del questionario 2020 e quesito n.2 del questionario 2021, 2022 e 2023);
- l'Ente non ha riscontrato criticità nello svolgimento dei controlli interni effettuati (cfr. quesito n. 1.4 del questionario 2020 e quesito n. 4 del questionario 2021/2022 e 2023);
- l'Ente non ha effettuato modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo dell'intero sistema dei controlli interni.

## **2. CONTROLLO DI REGOLARITÀ 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. Con la riforma operata con il D.L 174 /2012, convertito con legge n.213/2012, il legislatore ha voluto , infatti , prevedere, in assenza di controlli preventivi di legittimità, un sistema che garantisse la conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa, nonché la qualità degli atti emanati, a tutela dell'Ente quale soggetto suscettibile di essere destinatario di possibili contenziosi( ex multis deliberazioni di questa Sezione nn.210 e 228/2022 VSGC e nn.64 e

65/2023VSGC;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).

Si dà atto che il controllo in oggetto svolto nelle due fasi prescritte, preventivo e successivo, mostra per gli anni 2020,2021,2022 l'assenza di delibere di Giunta e di Consiglio munite di parere tecnico e contabile negativo, ad eccezione dell'esercizio 2023, per il quale vengono motivate le ragioni.

Nei referti è, inoltre, affermato che la tecnica di campionamento seguita per la scelta degli atti amministrativi da porre a controllo successivo è "estrazione casuale semplice".

L'ente dichiara che:

- gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo (cfr. quesito n. 2.4 del questionario 2020 - quesito n. 4 del questionario 2021-2022 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 (cfr. quesito n. 2.5 del questionario 2020 e quesito n. 5 del questionario 2021-2022 e 2023).

In ordine agli atti esaminati in fase di controllo successivo:

- nell'esercizio 2020, su un totale di atti pari a 5.398, gli atti esaminati sono 362, con 295 irregolarità rilevate, di cui nessuna sanata;
- nell'esercizio 2021 l'ente dichiara che sono adottati n. 4106 atti e sono stati sottoposti:
  - o a controllo di regolarità contabile n. 251 atti, con 16 irregolarità segnalate e zero sanate;
  - o controllo di regolarità tecnico - amministrativa n. 251 atti, con 144 irregolarità segnalate e solo una sanata;
- nell'esercizio 2022 l'ente dichiara che sono adottati:
  - o n. 4920 atti sottoposti a controllo di regolarità contabile, di cui effettivamente controllati n. 4376 atti, con zero irregolarità segnalate e sanate (dato che suscita perplessità sulla efficacia del controllo);
  - o n. 3823 atti a controllo di regolarità tecnico - amministrativa, di cui effettivamente controllati n. 201 atti, con 49 irregolarità segnalate e zero sanate;
- nell'esercizio 2023 l'ente dichiara che sono adottati:

- n. 5260 atti sottoposti a controllo di regolarità contabile, di cui effettivamente controllati n. 4840 atti, con zero irregolarità segnalate e sanate (dato che suscita perplessità sulla efficacia del controllo);
- n. 4265 atti a controllo di regolarità tecnico - amministrativa, di cui effettivamente controllati n. 215 atti, con 58 irregolarità segnalate e zero sanate.

La percentuale degli atti sottoposti a controllo, pari a circa il 6,8%, nel 2020 e al 6,11%, nel 2021, non risulta conforme a quanto prescritto nel regolamento comunale, il quale prevede una misura minima del 10% del totale degli atti, da sottoporre al controllo (cfr. art. 15, co. 5 del Regolamento).

Per i successivi due esercizi, invece, l'obiettivo richiesto dal regolamento sembra raggiunto, anche se appare anomalo che le irregolarità rilevate a seguito del controllo siano state molte di più negli anni 2020 e 2021, in cui gli atti controllati sono stati notevolmente meno. Si segnala, altresì, la scarsissima percentuale di irregolarità sanate.

Il rispetto della tempistica di trasmissione dei reports ai responsabili dei servizi, nell'esercizio 2020 è avvenuta con cadenza trimestrale, mentre negli esercizi 2021, 2022 e 2023 è avvenuta semestralmente.

Non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi.

Alla luce di quanto sopra evidenziato, si rileva la **parziale adeguatezza del funzionamento del controllo di regolarità amministrativa e contabile** e si invita l'Ente ad adottare le seguenti misure correttive:

- è necessario che l'Ente implementi l'efficacia e l'estensione del controllo in esame, migliorando la qualità del controllo e garantendo la completa sanatoria delle irregolarità rinvenute;
- 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'assenza di ispezioni e controlli, infine, vanifica la funzione che l'ordinamento attribuisce a questa forma di controllo, tanto più che la conformità dell'attività svolta all'ordinamento non è più garantita da controlli preventivi di legittimità;
- occorre che il Comune concluda il procedimento di controllo, sanando le irregolarità emerse.

### 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 a tutti gli esercizi in oggetto, si rileva, sulla base di quanto dichiarato dall'Ente, che:

- l'Ente ha trasmesso il referto sul controllo di gestione, ex art. 198bis del TUEL, relativo a tutti gli esercizi in esame (cfr. quesito n. 1 del questionario);
- l'Ente ha dichiarato in tutti i referti esercizi 2020-2021-2022 e 2023, di non avere implementato la contabilità economica dotandosi di centri di costo in grado di fornire notizie circa la valutazione dell'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa; tuttavia, è opportuno rilevare che il comune già si avvale della tenuta della nuova contabilità economico -patrimoniale con il metodo della partita doppia in entrambi gli esercizi 2020/21;
- i report periodici prodotti sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni e sono in grado di fornire utili suggerimenti, anche se quest'ultimi per il 2020 non sono stati utilizzati per riprogrammare gli obiettivi (cfr. quesito n. 3.4 e 3.6 del questionario 2020-2022-2023 e quesito n. 5 e 7 del questionario 2021);
- gli indicatori utilizzati ed applicati in tutti gli esercizi in esame sono stati elaborati ed applicati nella loro totalità (cfr. quesito n. 3.5 del questionario 2020-2022-2023 e quesito n. 6 del questionario 2021);
- l'ente eroga servizi a domanda individuale in tutti gli esercizi, tranne nell'esercizio 2023; nell'esercizio 2021 si registra un miglioramento (+ 5,81%) rispetto all'esercizio 2020 della percentuale di tasso medio di copertura della

spesa, mentre nel 2022 il tasso medio di copertura della spesa ha raggiunto il (55,30%) (cfr. quesito n. 3.7.1 del questionario 2020 e quesito n. 8.1 del questionario 2021).

Sulla base dei dati acquisiti **il controllo di gestione si presenta parzialmente adeguato**, considerato che l'Ente dovrebbe garantire che il controllo di gestione sia in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi.

#### 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 e 2021, si rileva, sulla base di quanto dichiarato dall'Ente, che:

- l'Ente ha approvato il PEG relativo ai periodi 2021-2023 , 2022-2024, 2023-2025 e 2024-2026 (cfr. quesito 4.1 del questionario 2020-2022-2023 e n. 1 del questionario 2021);
- il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione (cfr. quesito n. 4.2 del questionario 2020-2022-2023 e quesito n. 2 del questionario 2021);
- 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 (cfr. quesito n. 4.3 del questionario 2020-2022-2023 e quesito n. 3 del questionario 2021);

- il controllo strategico, al fine di integrare il ciclo della performance con quello di bilancio, effettua, a preventivo, in tutti gli esercizi in esame, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione, (cfr. quesito n. 4.4 del questionario 2020-2022-2023 e quesito n. 4 del questionario 2021);
- l'Ente ha elaborato e applicato tutti gli indicatori previsti (cfr. quesito n. 4.5 del questionario 2020-2022-2023 e quesito n. 5 del questionario 2021);
- la percentuale media di obiettivi strategici raggiunti nell'anno appare soddisfacente ed è pari all'86% in tutti gli esercizi, tranne nell'esercizio 2023, in cui è pari all'85% (cfr. quesito n. 4.6 del questionario 2020-2022-2023 e quesito n. 6 del questionario 2021);
- l'Ente ha adottato solo una delibera di verifica per ciascun esercizio al fine di verificare lo stato di attuazione dei programmi nell'anno (cfr. quesito n. 4.7 del questionario 2020-2022-2023 e n. 7 del questionario 2021);
- i parametri indicati in base ai quali l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi non sono stati utilizzati nella loro totalità in entrambi gli esercizi; infatti, mancano quello delle risorse utilizzate rispetto ai risultati e quello relativo all'impatto socioeconomico (cfr. quesito n. 4.8 del questionario 2020-2022-2023 e n. 8 del questionario 2021);
- è stato effettuato in entrambi gli esercizi il monitoraggio dello stato di avanzamento del PEG, con cadenza semestrale (cfr. quesito 4.9 del questionario 2020-2022-2023 e n.9 del questionario 2021).

Alla luce di quanto emerso, **il funzionamento del controllo strategico può ritenersi parzialmente 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 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 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).

Figura centrale di questo controllo è il Responsabile del servizio finanziario, il quale è chiamato a svolgere un'attività di indirizzo, coordinamento e controllo sugli equilibri finanziari, al fine di monitorare i flussi informativi per il mantenimento e la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Dall'analisi del referto gli esiti del controllo dimostrano in tutti gli esercizi che il Responsabile finanziario ha attuato le specifiche linee di indirizzo e azioni sopra richiamate e il suddetto controllo è integrato con il controllo sulle partecipate (cfr. quesiti n. 5.1 e 5.2 del questionario 2020-2022-2023 e quesito n.1 e 2 del questionario 2021) e risultano coinvolti in tale tipo di controllo, gli organi di governo, il Segretario generale e i responsabili dei servizi, con una frequenza adeguata (cfr. quesito n. 5.3 del questionario 2020-2022-2023 e quesito n. 3 del questionario 2021).

Si rileva, altresì, sulla scorta degli accertamenti in sede di controllo finanziario ex art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 sui rendiconti finanziari degli esercizi 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023 e sui bilanci di previsione 2020-2022, 2021-2023 e 2022-2024, che la situazione finanziaria dell'ente è in miglioramento, avendo lo stesso rispettato la programmazione del recupero dei disavanzi e non sono emerse particolari criticità per gli equilibri di bilancio (cfr. la deliberazione di questa Sezione n. 20/2025/PRSP, con le irregolarità ivi segnalate).

**In conclusione, il controllo in esame appare adeguato.**

## **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.

Dall'esame dei referti e sulla scorta di quanto dichiarato dall'Ente è emerso quanto segue:

- l'ente si dotato già nell'esercizio 2020 di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati in tutti gli esercizi;
- l'Ente non ha definito gli obiettivi strategici ed operativi degli enti strumentali negli esercizi 2022 e 2023;
- il Comune non ha approvato i budget delle società (cfr. quesito 6.2 e 6.3 del questionario 2020-2022-2023 e quesito 3 e 4 del questionario 2021);
- i dati disponibili mostrano che i monitoraggi richiesti ex art 24 e 19 del TUSP sono stati effettuati.

Si rileva, altresì, sulla scorta degli accertamenti in sede di controllo finanziario ex art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 sui rendiconti finanziari degli esercizi 2019, 2020, 2021, 2022 e 2023 e sui bilanci di previsione 2020-2022, 2021-2023 e 2022-2024 che non risultano pervenute le note asseverate di Ato Terra dei Fenici in liquidazione, del Distretto Turistico della Sicilia Occidentale, del Consorzio Trapanese per la legalità e lo sviluppo, della Fondazione Torri e Tonnare del litorale trapanese in ordine ai rapporti di debito - credito e che sono emersi debiti fuori bilancio per rilevanti importi (in particolare nei confronti dell'Istituzione Marsala Schola e del Consorzio Universitario) che devono essere finanziati con urgenza (cfr. la deliberazione di questa Sezione n. 20/2025/PRSP, con le irregolarità ivi segnalate).

Alla luce delle risposte fornite, **il funzionamento del controllo sugli organismi partecipati appare solo parzialmente adeguato** e va rafforzato.

## 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.

Nel caso di specie, gli esiti del controllo, relativo agli anni 2020,2021,2022 e 2023 (sulla base di quanto dichiarato), mostrano che :

- l'Ente ha adottato la Carta dei servizi ed ha effettuato l'analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi utilizzando tre indicatori previsti nell'esercizio 2020 e due nell'esercizio 2021-2022 e 2023 (cfr. punto 7.2 e 7.3 dei questionari 2020-2022-2023 e punto 2 e 3 del questionario 2021);
- sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti con frequenza annuale (cfr. quesito n. 7.8 del questionario 2020-2022-2023 e n. 8 del questionario 2021);
- l'Ente ha effettuato confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni soltanto nell'esercizio 2021(cfr. quesito 7.9 questionario 2020-2022-2023 e n. 9 del questionario 2021);
- non sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità (cfr. quesito 7.10 questionario 2020-2022-2023 e n. 10 del questionario 2021);
- l'Ente non ha fatto pervenire per l'esercizio 2020 il dato relativo all'innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi rispetto all'anno precedente, mentre ha risposto positivamente nel 2021e nel 2022(cfr. quesito n.7.11 questionario 2020-2022-2023 e n. 11 del questionario 2021).

In considerazione di quanto sopra emerso, il funzionamento del controllo sulla qualità dei servizi appare parzialmente adeguato e si invita l'Ente a garantire un maggiore coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità.

## 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:

- In relazione all'esercizio 2020:

- a) 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 da Covid-19 (cfr. quesito n. 8.3 del questionario 2020);
- b) 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. quesito n. 8.4 del questionario 2020);
- c) 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 (cfr. quesito n. 8.5 del questionario 2020);
- d) all'interno dell'ente, sono state istituite strutture dedicate alla verifica del corretto utilizzo dei fondi comunitari (cfr. quesito n. 8.6 del questionario 2020);
- e) la legislazione emergenziale ha influito sulla verifica della congruità delle stime in ordine a tutti i trasferimenti fatta eccezione per i debiti fuori bilancio e per gli equilibri della gestione residui e la gestione della cassa, (cfr. quesito n. 8.14 del questionario 2020).

In relazione all'esercizio 2021, l'Ente ha fornito risposte positive alla quasi totalità dei quesiti in appendice legata all'emergenza Covid, sicché possono ritenersi superate tutte le criticità emerse nel precedente esercizio.

## 9. **APPENDICE SUL LAVORO AGILE.**

Tale sezione del questionario, introdotta dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 13/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 (sulla scorta di quanto dichiarato), relativo agli anni 2020 e 2021, si rileva che:

- la percentuale di dipendenti che ha prestato attività lavorativa in modalità agile mostra risultati diversi nei due esercizi in oggetto: invero, per il personale dirigenziale è pari al 62,5% nel primo esercizio, mentre nel 2021 emerge una forte contrazione attestandosi all'1,92%, si assiste ad una tendenza inversa per il personale amministrativo che passa dal 26,65% del 2020 al 98,08% del 2021 (cfr. quesiti nn. 9.1 a e b del questionario 2020 e 2021); ne deriva che, nel corso dell'anno 2021, le prestazioni in modalità agile hanno subito un incremento;
- in entrambi gli esercizi 2020 e 2021, sono state indicate basse difficoltà di tipo tecnologico, mentre sono state riscontrate medie difficoltà inerenti alla adeguatezza delle conoscenze informatiche delle risorse umane, all'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile e alle difficoltà di tipo logistico (cfr. quesiti nn. 9.3 e ss. del questionario 2020);
- l'Ente, in merito ai quesiti da 9.4 ,9.5 del questionario 2020 ha risposto positivamente.

In considerazione di quanto dichiarato, si evidenzia che una buona percentuale di dipendenti ha svolto attività in modalità agile, ma non è stato implementato un adeguato sistema di misurazione e valutazione delle performance in coerenza con le mutate modalità

di prestazione lavorativa (cfr. quesiti nn. 9.7 e ss. del questionario 2020 e quesiti nn. 6 e ss. del questionario 2021).

#### 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 all'anno 2021 (prima annualità sottoposta a tale tipologia di controllo) e alle annualità successive in oggetto, sulla scorta di quanto dichiarato si rileva che:

- l'Ente è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R. e che è stata valutata congrua ed efficace, da parte dell'organo politico, la governance adottata al fine di coordinare i diversi attori coinvolti nell'attuazione dei progetti.
- risulta, dall'esercizio 2022 e 2023, pervenuta risposta circa l'implementazione del sistema informatico, che agevola il monitoraggio degli interventi e la successiva archiviazione sul sistema ReGIS, sono due le postazioni di accesso individuate ed è stata individuata la struttura responsabile; (cfr. quesiti nn. 5-6-7 e ss. dei questionari 2021-2022-2023);
- non è chiaro se sia stata concretamente avviata una prima ipotesi di pianificazione propedeutica alla stesura del PIAO, in quanto l'Ente ha dichiarato che non sono state individuate le procedure amministrative da semplificare e reingegnerizzare in attuazione del Piano.

**Senza interferenza con i controlli sul PNRR in corso di effettuazione da parte della Sezione, si conclude per una parziale adeguatezza del controllo in esame.**

\*\*\*\*

In conclusione, il sistema dei controlli interni del Comune di Marsala appare solo parzialmente adeguato nel quadriennio in esame.

Occorre, pertanto, uno sforzo organizzativo, finalizzato a migliorare il sistema complessivo dei controlli.

**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 Marsala è 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 Marsala, 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 Marsala.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 11 febbraio 2025.

IL MAGISTRATO RELATORE  
(Massimo Giuseppe Urso)

IL PRESIDENTE  
(Salvatore Pilato)

Depositato in segreteria il 18 febbraio 2025

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE  
Boris Rasura