



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

LA SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nell'adunanza del 18 dicembre 2024, composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	- Presidente
Giuseppe GRASSO	- Consigliere
Gioacchino ALESSANDRO	- Consigliere
Tatiana CALVITTO	- Primo Referendario
Antonio TEA	- Primo Referendario
Antonino CATANZARO	- Primo Referendario
Giuseppe DI PRIMA	- Referendario
Francesca LEOTTA	- Referendario - relatore
Marina SEGRE	- Referendario
Mara ROMANO	- Referendario

VISTO l'art. 100, comma 2, e gli artt. 81, 97, comma 1, 116, comma 1, 117 e 119, ultimo comma della Costituzione;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, *Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti*, e successive modificazioni;

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

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

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

VISTO il decreto legislativo 27 dicembre 2019, n. 158, *Norme di attuazione dello statuto speciale della Regione siciliana in materia di armonizzazione dei sistemi contabili, dei conti giudiziali e dei controlli, come modificato dal decreto legislativo 18 gennaio 2021, n. 8*;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, *Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*, e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, *Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*;

VISTO l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, *Disposizioni urgenti in materia di finanza e funzionamento degli enti territoriali, nonché ulteriori disposizioni in favore delle zone terremotate nel maggio 2012*, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modifiche e integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000, con la quale è stato approvato il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*, e successive modifiche ed integrazioni;

VISTE le “*Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle città metropolitane e del Presidente delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni*”, approvate dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni n. 13/SEZAUT/2021/INPR (per l'esercizio 2020), n. 16/SEZAUT/2022/INPR (per l'esercizio 2021) e n. 2/SEZAUT/2024/INPR (per gli esercizi 2022 e 2023);

VISTA la deliberazione n. 51/2024/INPR di questa Sezione, avente ad oggetto la *“Approvazione del programma di controllo per l'anno 2024”*;

VISTE le osservazioni formulate dal Magistrato istruttore in sede di deferimento, trasmesse con nota prot. Cdc n. 9615 del 16 dicembre 2024;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 94 del 17 dicembre 2024, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza;

UDITO il relatore, Referendario dott.ssa Francesca Leotta,
ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

Verifica, ai sensi dell'art. 148, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di AVOLA (SR), secondo le risultanze dei referti annuali relativi agli esercizi 2020 – 2021 – 2022 – 2023

FATTO E DIRITTO

1. Premessa

In data 31 dicembre 2021 il Sindaco ha trasmesso a questa Sezione il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2020 (prot. C.d.c. n. 11424 del 31 dicembre 2021), predisposto secondo le linee guida e lo schema di relazione-questionario approvati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, nel rispetto del termine del 31 dicembre 2021 ivi previsto per l'invio.

In data 31 gennaio 2023 il Sindaco ha trasmesso a questa Sezione il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2021 (prot. C.d.c. n. 1128 del 31 gennaio 2023), secondo le linee guida e lo schema di relazione-questionario approvati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR, rispettando il termine del 31 gennaio 2023 ivi previsto per l'invio.

In data 15 marzo 2024 il Sindaco ha trasmesso a questa Sezione il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2022 (prot. C.d.c. n. 2601 del 15 marzo 2024), secondo le linee guida e lo schema di relazione-questionario approvati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, rispettando il termine del 15 marzo 2024 ivi previsto per l'invio.

In data 15 aprile 2024 il Sindaco ha trasmesso a questa Sezione il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2023 (prot. C.d.c. n. 3384 del 15 aprile 2024), secondo le linee guida e lo schema di relazione-questionario approvati dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, rispettando il termine del 15 aprile 2024 ivi previsto per l'invio.

2. Quadro normativo

L'art. 148, comma 1, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 assegna alle Sezioni regionali della Corte dei conti il compito di verificare, *“nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, (...) il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio”* dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e delle Province.

I Sindaci e i Presidenti delle Province, *“avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale”*, trasmettono *“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 (...); il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale”* (art. 148, comma 1, D. Lgs. n. 267/2000).

Per la redazione dei suddetti referti, con riguardo ad atti e attività inerenti ai controlli interni svolti negli enti locali negli anni 2020, 2021, 2022 e 2023, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ha approvato le linee guida e gli schemi di relazione-questionario, rispettivamente, con la deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR per

l'esercizio 2020, con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR per l'esercizio 2021 e con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR per gli esercizi 2022 e 2023.

I controlli interni negli enti locali sono disciplinati nella Parte I, Titolo VI del D. Lgs. n. 267/2000, al Capo III, le cui disposizioni sono state in parte sostituite e in parte inserite dall'art. 3, comma 1, lett. d), D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla L. 7 dicembre 2012, n. 213.

L'art. 147, D. Lgs. n. 267/2000, rubricato *"Tipologia dei controlli interni"*, rimettendo alla *"autonomia normativa e organizzativa"* degli enti locali l'individuazione di *"strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa"* (comma 1), specifica le finalità del sistema di controllo interno:

- "a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;*
- b) valutare l'adequatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;*
- c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;*
- d) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;*
- e) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente"* (comma 2).

Al successivo comma 4 si precisa che il sistema dei controlli interni è disciplinato *“secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite”*.

Inoltre, per lo svolgimento dei controlli interni, *“più enti locali possono istituire uffici unici, mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento”* (comma 5).

Le diverse tipologie di controlli interni sono delineate in maniera puntuale da successive disposizioni del D. Lgs. n. 267/2000: il controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti dall'art. 147-bis; il controllo di gestione dagli artt. 196, 197, 198 e 198-bis; il controllo strategico dall'art. 147-ter; i controlli sulle società partecipate non quotate dall'art. 147-quater; il controllo sugli equilibri finanziari dall'art. 147-quinquies.

Tali disposizioni sono integrate, per i singoli enti locali, dai rispettivi regolamenti approvati per disciplinare le modalità di svolgimento dei propri controlli interni.

All'attuazione della suddetta normativa, il Comune di Avola ha dedicato il Titolo III (*Equilibri di bilancio*) e il Titolo IV (*Il sistema dei controlli*) del *“Regolamento di contabilità armonizzata”*, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 94 del 29 dicembre 2015, nonché il *“Regolamento dei controlli interni”*, approvato con atto avente prot. 0021095 dell'11 giugno 2020, nel quale sono disciplinate le modalità di svolgimento di tutte le tipologie di controlli interni previste dal D. Lgs. n. 267/2000. Entrambi i regolamenti sono pubblicati nella sezione *“Amministrazione trasparente”* del sito internet del Comune di Avola.

Alla luce della normativa sopra richiamata, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sono chiamate a pronunciarsi sul funzionamento dei controlli interni degli enti locali ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio, tenendo presente che, dall'esito di tale verifica, l'art. 148, D. Lgs. n. 267/2000 fa discendere una responsabilità di tipo sanzionatorio a carico degli amministratori inadempienti: il

comma 4, infatti, prevede 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”*.

3. Esame delle relazioni-questionario per gli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023.

La Sezione di controllo per la Regione siciliana è chiamata a verificare, ai sensi dell'art. 148, comma 1, D. Lgs. n. 267/2000, il funzionamento dei controlli interni del Comune di Avola (SR) relativamente agli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023.

Preliminarmente si ricorda che, con deliberazione n. 144/2015/PRSP, questa Sezione ha già segnalato talune *“disfunzioni (...) in ordine all'inefficacia ed inadeguatezza dei controlli interni”* per l'esercizio 2014 al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione dei conti dell'Ente, secondo le previsioni dell'art. 148, D. Lgs. n. 267/2000 all'epoca vigenti.

Inoltre, è opportuno tenere presente che il Comune di Avola è dovuto ricorrere ad un piano di riequilibrio finanziario decennale (2014-2023) - esitato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 47 del 27 agosto 2014 e approvato da questa Sezione con deliberazione n. 281 del 18 settembre 2015 - per superare squilibri strutturali del bilancio in grado di provocare il dissesto finanziario.

Pertanto, l'adeguatezza del sistema dei controlli interni costituisce un elemento particolarmente rilevante per evitare che l'Ente si ritrovi nuovamente ad affrontare gravi criticità finanziarie, secondo la *ratio* della disciplina dettata dal D. Lgs. n. 267/2000, puntualmente evidenziata dalla Sezione delle Autonomie nelle deliberazioni con cui sono approvate le Linee guida ed i relativi questionari per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema dei controlli interni (da ultimo, la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR).

In quest'ottica, i referti annuali sui controlli interni per le annualità 2020, 2021, 2022 e 2023 sono stati analizzati sia singolarmente, in rapporto alle rispettive linee-guida dettate dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni richiamate in precedenza, sia nel loro complesso, secondo una prospettiva dinamica, per cogliere se – nel quadriennio 2020-2023 – si sono registrate delle modifiche nell'assetto dei controlli interni predisposto ed attuato dall'Ente.

Dall'esame complessivo dei referti annuali sopra richiamati si rileva che l'Ente ha attuato un sistema di controlli interni solo parzialmente adeguato, che necessita di modifiche ed integrazioni volte ad assicurarne una maggiore funzionalità e adeguatezza, nei termini delle osservazioni che seguono.

3.1 Esame della Sezione 1 "Sistema dei controlli interni"

Nella prima sezione della relazione-questionario sono individuati gli adempimenti comuni ai diversi tipi di controllo: come specificato dalla Sezione delle Autonomie, *"i quesiti attengono alla verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentari, statutarie o di programmazione, cui si aggiungono particolari riferimenti al numero dei report da produrre e ufficializzare, alle criticità emerse e alle azioni correttive avviate"* (da ultimo, per tutte, cfr. deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR).

Con riguardo a tutti gli anni in esame (2020, 2021, 2022 e 2023), il Comune di Avola ha dichiarato che il sistema dei controlli interni è stato esercitato in piena ed effettiva conformità con le previsioni dei regolamenti comunali (**quesito 1**).

Tuttavia, tale affermazione non è coerente con le successive risposte inserite nei questionari, dalle quali si evince che l'attività di controllo si è svolta in maniera parzialmente difforme rispetto alle previsioni dei regolamenti comunali sopra citati.

Dall'indicazione dei report periodici previsti/programmati nell'anno (in base a specifiche norme di settore, regolamenti dell'ente o statuti degli organismi partecipati) e dei report prodotti (**quesito 2**) si evincono profili critici, qui di seguito indicati:

- per tutti gli anni in esame (2020, 2021, 2022 e 2023), non sono stati previsti report periodici per il controllo sulla qualità dei servizi, sebbene il "Regolamento dei controlli

interni” del Comune di Avola li preveda per tutte le attività di controllo (art. 1, comma 3);

- per l’anno 2021, l’Ente ha dichiarato che *“il progetto controllo di qualità avviato negli anni precedenti, nell'anno 2021 è stato sospeso a causa della pandemia da Covid19 e della conseguente resistenza dell'utenza ad impiegare il proprio tempo per la compilazione dei questionari predisposti e somministrati negli anni precedenti”*; per gli anni 2022 e 2023, l’Ente ha dichiarato che il suddetto progetto è stato riavviato nell’anno 2024 per gli anni 2023 e 2024;

- negli anni esaminati (2020, 2021, 2022 e 2023), non è mai stato prodotto il report sul controllo strategico, seppur previsto.

Ad ogni modo, il Comune di Avola ha dichiarato (**quesito 3**) che non sono intervenute segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza circa il mancato o parziale adempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dal D. Lgs. n. 33/2013.

Con riferimento alle criticità riscontrate nell’organizzazione o all’attuazione dei controlli (**quesito 4**), l’Ente ha rilevato:

- in relazione al Controllo sulla qualità dei servizi, un grado di criticità *“Basso”* per l’esercizio 2020, ma *“Alto”* per gli esercizi 2021, 2022, 2023;
- in relazione al Controllo di gestione e al Controllo sugli organismi partecipati, un grado di criticità *“Medio”* per gli anni 2020, 2021, 2022, 2023;
- in relazione al Controllo strategico, un grado di criticità *“Medio”* per l’esercizio 2020 e *“Basso”* per gli esercizi 2021, 2022, 2023.

Per quanto riguarda il numero di report ufficializzati nell’anno da delibere di Giunta o di Consiglio (**quesito 5**), il Comune di Avola ha dichiarato di aver ufficializzato, per ognuno degli anni in esame (2020, 2021, 2022 e 2023):

- 1 report per il Controllo di gestione;
- 2 report per il Controllo sugli equilibri finanziari;
- 1 report per il Controllo sugli organismi partecipati;
- nessun report per gli altri tipi di controllo.

Tuttavia, nel sito internet dell'Ente non è stato pubblicato alcun report sugli esiti dei controlli interni negli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023; inoltre l'Ente non ha avviato alcuna azione correttiva a seguito dei suddetti report.

Eppure, il Comune di Avola ha dichiarato che il proprio personale ha svolto tutti i controlli interni previsti dal D. Lgs. n. 267/2000, con un discreto sforzo lavorativo (quesito 5).

L'impegno è stato calcolato secondo l'unità di misura F.T.E. (*Full-Time Equivalent*), che è proporzionata alle ore di lavoro di un dipendente a tempo pieno in un anno.

Per lo svolgimento dei controlli interni, negli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023 l'Ente ha dichiarato un F.T.E. medio di circa 0,7 (il valore 1 equivale alle ore di lavoro erogate da un'unità di personale *full-time* in un anno), anche con riferimento tipologie di controllo scarsamente o per nulla implementate:

controllo di regolarità amministrativa e contabile – FTE = 1;

controllo di gestione – FTE = 0,8;

controllo strategico – FTE = 0,8;

controllo sugli equilibri finanziari – FTE = 0,5;

controllo sugli organismi partecipati – FTE = 0,25;

controllo sulla qualità dei servizi – FTE = 0,8.

Tali dati non sembrano in linea con quanto affermato dal Comune di Avola nel prosieguo dei questionari in esame, in particolar modo con riguardo a quelle attività di controllo che, per espressa dichiarazione dell'Ente, non sono state – di fatto – svolte: tra tutti, il controllo sulla qualità dei servizi, sospeso a causa della pandemia da Covid-19, al quale risulta essere stata dedicata un'attività lavorativa pari – quasi – al controllo di regolarità amministrativa e contabile, che invece è stato effettuato regolarmente.

Infine, il Comune di Avola ha dichiarato di non aver provveduto, negli anni in esame (2020, 2021, 2022 e 2023) ad attuare modifiche finalizzate ad una maggiore integrazione dell'intero sistema dei controlli interni (quesito 6), finalità che invece dovrebbe essere sempre perseguita, per rafforzare tali attività a vantaggio dell'Ente.

3.2 Esame della Sezione 2 “Controllo di regolarità amministrativa e contabile”

L'art. 147-bis, D. Lgs. n. 267/2000 dispone che *“Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria”* (comma 1).

Inoltre, *“Il controllo di regolarità amministrativa è (...) assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento”* (comma 2).

In attuazione delle suddette previsioni, le fasi del controllo di regolarità amministrativa e contabile sono disciplinate nel *“Regolamento sui controlli interni”* del Comune di Avola agli artt. 5 e 6. In particolare, si prevede che il controllo di regolarità amministrativa sia *“effettuato sulle determinazioni, sulle determinazioni a contrarre, sul conferimento di incarichi, sugli atti oggetto di apposita deliberazione di indirizzo della G.C. qualora adottata, nonché su tutti gli atti per i quali il segretario generale ritiene opportuno, anche ai fini della lotta alla corruzione, effettuare una verifica. Il controllo viene effettuato su una percentuale degli atti adottati da ogni responsabile di servizio, incaricato di P.O., non inferiore al 10%. Tali atti sono scelti in modo casuale dal Segretario stesso”* (art. 5, comma 4).

Infine, l'art. 147-bis, D. Lgs. n. 267/2000 impone che gli esiti del controllo siano trasmessi periodicamente dal Segretario dell'ente locale *“ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale”* (comma 3).

Nella seconda sezione della relazione-questionario, dedicata al controllo di regolarità amministrativa e contabile, si evidenziano *“le eventuali problematiche presenti nell'esercizio”* di tale controllo *“sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, nel*

funzionamento dei processi a monte e a valle dei report adottati nell'esercizio e nell'adozione delle misure consequenziali facenti capo ai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata" (da ultimo, per tutte, cfr. deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR). A partire dal questionario per l'anno 2021, sono state inserite alcune domande nuove.

Relativamente agli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023, il Comune di Avola ha dichiarato:

- che non sono state adottate, ai sensi dell'art. 49, D. Lgs. n. 267/2000, delibere di Giunta e di Consiglio munite di parere di regolarità tecnica o contabile negativo **(quesito 1)**;

- che i responsabili dei servizi, nelle proposte di deliberazione, hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria e sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile **(quesito 2)**;

- di aver utilizzato, quale tecnica di campionamento degli atti amministrativi da sottoporre a controllo successivo, l'estrazione casuale semplice **(quesito 3)**, come previsto nel "Regolamento sui controlli interni" dell'Ente (art. 5, comma 4);

- che 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 **(quesito 4)**;

- che gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa **(quesito 5)**;

- di aver sottoposto a controllo di regolarità amministrativa e contabile **(quesito 6)** circa il 10% degli atti negli esercizi 2020, 2022 e 2023, come previsto dal "Regolamento sui controlli interni", e il 100% degli atti nell'esercizio 2021, nonché di aver sanato integralmente le poche irregolarità riscontrate, aventi "natura formale";

- di aver trasmesso con frequenza annuale i report da indirizzare ai responsabili dei servizi **(quesito 7)**;

- di aver verificato le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4, D. Lgs. n. 231/2002 **(quesito 9)**;

- che, nel caso di irregolarità, sono state trasmesse ai responsabili dei servizi competenti le direttive alle quali conformarsi e che questi ultimi si sono adeguati (**quesito 10 del questionario per l'esercizio 2020, quesito 11 del questionario per gli esercizi 2021, 2022 e 2023**).

Inoltre, per gli esercizi 2021, 2022 e 2023, l'Ente ha affermato:

- di aver previsto una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili e sui funzionari delegati (**quesito 12**);
- di aver proceduto alle verifiche di casse di magazzino con frequenza trimestrale (**quesito 13**).

Di contro, il Comune di Avola ha dichiarato di non aver effettuato controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività realizzata da specifici uffici o servizi (quesito 8).

3.3 Esame della Sezione 3 "Controllo di gestione"

Il controllo di gestione negli enti locali (con popolazione superiore a 5.000 abitanti) è previsto *"al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa"* (art. 196, comma 1, D. Lgs. n. 267/2000, come modificato dall'art. 2, L. 12 aprile 2022, n. 35).

Si tratta di una *"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 quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi"* (art. 196, comma 2, D. Lgs. n. 267/2000).

Le modalità del controllo di gestione sono dettate dall'art. 197, D. Lgs. n. 267/2000, nel quale si precisa che:

esso *"ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale (...) ed è svolto con una cadenza periodica definita dal regolamento di contabilità dell'ente"* (comma 1);

sono previste almeno *"tre fasi"*, ossia *"a) predisposizione del piano esecutivo di gestione; b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c)*

valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa" (comma 2);

il controllo di gestione va "svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi" (comma 3);

"La verifica dell'efficacia, dell'efficienza e della economicità dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali di cui all'articolo 228, comma 7", D. Lgs. n. 267/2000 (comma 4).

L'articolo 198, D. Lgs. n. 267/2000 prevede il "referto del controllo di gestione", che è redatto dalla "struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione" per fornire "le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili".

Inoltre, l'art. 198-bis, D. Lgs. n. 267/2000 dispone la trasmissione del referto anche alla Corte dei conti.

In attuazione delle suddette previsioni, le fasi del controllo di gestione sono disciplinate nel "Regolamento sui controlli interni" del Comune di Avola agli artt. 7, 8, 9, 10, 11 e 12.

Nella terza sezione della relazione-questionario, dedicata al controllo di gestione, si analizzano i "profili di carattere eminentemente organizzativo e di contesto, con approfondimenti sull'utilizzo dei report periodici, sulla natura degli indicatori adottati, sul tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale e sul grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa" (da ultimo, per tutte, cfr. deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR).

A partire dal questionario per l'anno 2021, sono state integrate alcune domande, anche in relazione all'emergenza pandemica da Covid-19.

Con riferimento a tutti gli esercizi in esame (2020, 2021, 2022 e 2023), il Comune di Avola ha dichiarato di aver adottato un sistema di contabilità economica fondato su rilevazione analitiche per centri di costo, il quale consente di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa (**quesito 1 del questionario per l'esercizio 2020, quesito 2 dei questionari per gli esercizi 2021, 2022 e 2023**) e che il controllo di gestione si avvale di un sistema di contabilità economico patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia (**quesito 2 del questionario per l'esercizio 2020**).

Tuttavia, dalle successive risposte emergono alcune criticità, in quanto l'Ente ha dichiarato che:

- per l'esercizio 2020 i report periodici prodotti non sono stati tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere (quesito 4), mentre per gli esercizi 2021, 2022 e 2023 ha indicato che "non ricorre la fattispecie", sebbene la redazione dei report sia prevista dal D. Lgs. n. 267/2000 e dal "Regolamento sui controlli interni" dell'Ente (art. 11, comma 5);
- tra gli indicatori elaborati e applicati al controllo di gestione (quesito 5) non sono previsti quelli di "output" e di "economicità", sebbene tali specifici indicatori siano previsti dal "Regolamento sui controlli interni" dell'Ente (art. 11, comma 4);
- il controllo di gestione non è stato in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi (quesito 6).

Ad ogni modo, con riguardo al grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa per le aree "servizi amministrativi", "servizi tecnici" e "servizi alla persona", il Comune di Avola ha dichiarato un grado "alto" per gli esercizi 2021, 2022 e 2023, mentre non si è espresso per l'esercizio 2020.

A partire dall'esercizio 2021, è stata introdotta una domanda sulla trasmissione del referto sul controllo di gestione alla Corte dei conti ai sensi dell'art. 198-bis, D. Lgs. n. 267/2000 (**quesito 1 dei questionari per gli esercizi 2021, 2022 e 2023**).

Il Comune di Avola ha dichiarato di non aver provveduto per problemi informatici, rilevando che:

- per l'anno 2021, *"l'Ente risulta in fase di informatizzazione della procedura. Il referto 2021 sarà inviato dopo l'approvazione amministrativa del documento informatico che verrà generato dal sistema in fase di acquisizione. Al momento il controllo di gestione viene effettuato con metodiche elementari di tipo manuale. Si rappresenta tuttavia, che questo ente è dotato di piano di riequilibrio finanziario pluriennale (PRFP) approvato ai sensi di legge e che pertanto è soggetto a verifiche semestrali degli organi competenti con rilevazioni anche economiche"*;
- per l'anno 2022, *"l'ente ha acquistato un apposito software allo scopo, ed allo stato si trova nelle condizioni di approvare e trasmettere a breve termine il referto relativo all'anno 2021"*;
- per l'anno 2023, *"l'ente ha acquisito apposito software allo scopo. È stato inviato il referto all'anno 2021. Il referto relativo agli anni 2022 e 2023 non sono stati inviati per il motivo che il nucleo di valutazione non ha ancora esitato le attività di valutazione personale svolgente funzioni dirigenziali"*.

Con riguardo all'erogazione di servizi a domanda individuale (**quesito 7**), il Comune di Avola ha dichiarato che 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, risulta pari:

- per l'anno 2020, al 100 %;
- per l'anno 2021, al 51 % (in relazione al decremento rispetto all'anno precedente, l'Ente ha fornito la seguente motivazione: *"in merito si rappresenta che nell'anno 2021 sono stati prestati dall'ente tutti i servizi a domanda individuale istituiti. Si precisa che nell'anno 2020 a causa del picco pandemico da covid19 registrato, non è stato possibile fornire alcuni servizi"*);
- per l'anno 2022, al 52,47 %;
- per l'anno 2023 al 64,81 %.

Infine, negli esercizi 2022 e 2023, l'Ente ha rilevato che il 5% dei dipendenti ha stipulato un contratto individuale di lavoro a distanza (**quesito 10.1 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**), ma il sistema di misurazione e valutazione della performance non ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori (**quesito 10.3 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**).

3.4 Esame della Sezione 4 “Controllo strategico”

L'art. 147-ter, D. Lgs. n. 267/2000 prevede il controllo strategico con lo scopo di *“verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio”*.

A tal fine, l'ente locale deve elaborare *“metodologie (...) finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici”* (comma 1).

Sono quindi redatti, dall'unità preposta al controllo strategico, dei *“rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi”* (comma 2).

In attuazione delle suddette previsioni, le fasi del controllo strategico sono disciplinate nel “Regolamento sui controlli interni” del Comune di Avola agli artt. 14, 15, 16, 17, 18, 19 e 20.

Nella quarta sezione della relazione-questionario, dedicata al controllo strategico, le domande mirano *“a sondare il livello di attenzione delle verifiche in ordine all'attuazione dei programmi e delle tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici nella individuazione degli obiettivi delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione”*; con riferimento agli esercizi 2021, 2022 e 2023, sono presenti *“alcune domande relative al PIAO e alle misure di contrasto alla corruzione adottate dall'Ente”* (da ultimo, per tutte, cfr. deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR).

Con riferimento agli esercizi in esame (2020, 2021, 2022 e 2023), il Comune di Avola ha affermato di aver approvato e pubblicato il PEG, riguardo alla programmazione di bilancio triennale (**quesito 1**), e di aver provveduto al monitoraggio sullo stato di avanzamento del PEG (**quesito 9**), passando da una verifica semestrale, attuata nell'anno 2020, ad una verifica annuale, negli anni 2021, 2022 e 2023.

Tuttavia, l'Ente ha omesso di rispondere alle seguenti domande con riferimento agli anni 2020, 2021, 2022 e 2023:

- se il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione (quesito 2);

- se 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 (quesito 3);

- se il controllo strategico effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione (quesito 4).

Con riguardo agli indicatori elaborati ed applicati negli anni in esame (2020, 2021, 2022 e 2023) per il controllo strategico **(quesito 5)**, non sono stati inclusi quelli di innovazione e sviluppo.

L'indicazione della percentuale media di obiettivi strategici raggiunti (quesito 6) è pari al 100 % per l'anno 2021, mentre scende allo 0,00 % per gli altri anni (2020, 2022 e 2023).

Il Comune di Avola giustifica il valore nullo dichiarando:

- per il 2020, che "le valutazioni sono ancora in corso";

- per il 2022 e il 2023, che *"la valutazione è in corso di svolgimento benché si presuma raggiunta al 100%".*

Ne consegue che è gravemente intempestiva la modalità di riscontro della suddetta valutazione.

Con riferimento a tutti gli esercizi in esame (2020, 2021, 2022 e 2023), il Comune di Avola ha affermato di aver adottato, ogni anno, una delibera di verifica dello stato di attuazione dei programmi adottati **(quesito 7)**, come previsto nel Regolamento comunale sui controlli interni (art. 20).

Tuttavia, l'Ente ha dichiarato che l'unico parametro con cui l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi (quesito 8) è stato "sulla base degli atti adottati dai responsabili", e non anche gli altri parametri indicati nei questionari, che assicurerebbero un'applicazione più chiara (risultati raggiunti rispetto agli obiettivi; grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati; tempi di realizzazione rispetto alle previsioni; rispetto degli standard di qualità prefissati; impatto socio economico dei programmi).

Si rileva, sul punto, l'insufficienza del parametro indicato dal Comune, considerato in particolare che il "Regolamento sui controlli interni" demanda alla Giunta "l'individuazione degli indicatori di realizzazione delle linee programmatiche/azioni strategiche attraverso le iniziative/obiettivi che ha intenzione di sviluppare per la realizzazione delle strategie stesse" (art. 19, comma 1).

Per gli esercizi 2022 e 2023, il Comune di Avola ha adottato il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), disciplinato dall'art. 6, D.L. 9 giugno 2021, n. 80 (convertito nella legge 6 agosto 2021, n. 11), verificando 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"* (**quesito 10 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**); inoltre, ha programmato specifici percorsi formativi e di qualificazione, per il personale preposto alla redazione del PIAO, sulla base degli obiettivi strategici in materia di prevenzione e della trasparenza definiti dall'organo d'indirizzo (**quesito 11 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**).

Tuttavia, il Comune di Avola ha dichiarato che la sezione "Valore pubblico" del PIAO (quesito 12 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023) non include indicatori di outcome/impatto riferibili alle misure di "Benessere Equo e Sostenibile promosse dall'Agenda ONU 2030", "Promozione e sostegno alle politiche per la parità di genere" e "Promozione e sostegno alle politiche giovanili di sviluppo e di Aggregazione", malgrado l'Ente stesso evidenzi che nel PIAO sono stati inseriti "obiettivi inerenti le misure indicate".

Infine, tra le misure generali di prevenzione del rischio di corruzione (**quesito 14 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**) sono state adottate quelle relative a rotazione ordinaria del personale, adozione di misure alternative alla rotazione ordinaria, accertamento dell'insussistenza di situazioni di conflitto d'interesse e il monitoraggio sull'osservanza degli obblighi di astensione, informazione/formazione, pubblicazione dei risultati, ma non anche quella relativa alla rotazione degli incarichi dirigenziali, in quanto l'Ente ha dichiarato di essere *"sprovvisto di figure dirigenziali"*.

3.5. Esame della Sezione 5 “Controllo sugli equilibri finanziari”

L'art. 147-quinquies, D. Lgs. n. 267/2000 prevede il controllo sugli equilibri finanziari dell'ente locale, che deve essere *“svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione”*, con *“il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità”* (comma 1).

Il suddetto controllo è *“disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione”* (comma 2); esso *“implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni”* (comma 3).

In attuazione delle suddette previsioni, il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel *“Regolamento di contabilità”* del Comune di Avola agli artt. 62, 63, 64, 65 e 66, nonché dal *“Regolamento sui controlli interni”* dell'Ente all'art. 13.

Con la quinta sezione della relazione-questionario, dedicata al controllo sugli equilibri finanziari, si verifica *“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”* (da ultimo, per tutte, cfr. deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR).

Per gli esercizi in esame (2020, 2021, 2022 e 2023) il Comune di Avola ha dichiarato che:

- 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 (**quesito 2**);
- gli organi di governo, il Segretario dell'Ente ed i Responsabili dei servizi sono stati attivamente coinvolti nel controllo degli equilibri finanziari (**quesito 3**);

- è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa (**quesito 6**);
- sono state adottate le opportune iniziative, previste dall'art. 183, D. Lgs. n. 267/2000 per il caso di insufficiente disponibilità di cassa dovuta a ragioni sopravvenute;
- è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195, D. Lgs. n. 267/2000;
- nel corso degli esercizi considerati, non sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6, D. Lgs. n. 267/2000 per il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio.

3.6 Esame della Sezione 6 “Controllo sugli organismi partecipati”

L'art. 147-*quater*, D. Lgs. n. 267/2000 prevede che l'ente locale imponga *“un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili”* (comma 1).

In particolare, si richiede che siano definiti *“preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi”*, e che sia organizzato *“un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”* (comma 2).

In tal modo, *“Sulla base delle informazioni di cui al comma 2, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente”* (comma 3); *“I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni”* (comma 4).

Tale tipo di controllo è escluso per le “società quotate”, ossia “emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati”, nonché per le società “controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile” dalle prime (comma 5).

In attuazione delle suddette previsioni, il controllo sugli organismi partecipati è disciplinato nel “Regolamento sui controlli interni” del Comune di Avola agli artt. 21, 22, 23 e 24.

Nella sesta sezione della relazione-questionario, dedicato al controllo sugli organismi partecipati, le domande sono “dirette 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; contiene inoltre informazioni circa la costituzione di nuove società o l'acquisizione di partecipazioni dirette o indirette nell'anno” (da ultimo, per tutte, cfr. deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR).

Per gli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023, il Comune di Avola ha dichiarato:

- di aver predisposto una struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati **(quesito 1 del questionario per l'esercizio 2020, quesito 2 dei questionari per gli esercizi 2021, 2022 e 2023);**
- di aver individuato le società controllo pubblico in conformità al D. Lgs. n. 175/2016 **(quesito 4 del questionario per l'esercizio 2020, quesito 5 dei questionari per gli esercizi 2021, 2022 e 2023);**
- di aver monitorato i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate **(quesito 6);**
- di aver effettuato la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati **(quesito 7 del questionario per l'esercizio 2020, quesito 8 del questionario per l'esercizio 2021, quesito 7 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023), sebbene per gli anni 2021, 2022 e 2023 la nota informativa, allegata al rendiconto, non sia stata corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo (quesito 8.1 del questionario per l'esercizio 2021, quesito 7.1 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023);**

- di aver monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20, D. Lgs. n. 175/2016 (**quesito 8 del questionario per l'esercizio 2020, quesito 9 del questionario per l'esercizio 2021, quesito 8 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**);
- di aver monitorato l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19, D. Lgs. n. 175/2016 (**quesito 9 del questionario per l'esercizio 2020, quesito 10 del questionario per l'esercizio 2021, quesito 9 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**);
- di aver previsto report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali (**quesito 14 del questionario per l'esercizio 2020, quesito 15 del questionario per l'esercizio 2021, quesito 13 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**).

Con riferimento agli anni 2020 e 2021, il Comune di Avola non ha dichiarato se sono stati definiti gli indirizzi strategici operativi degli organismi strumentali dell'ente (**quesito 2 del questionario per l'esercizio 2020, quesito 3 del questionario per l'esercizio 2021**), mentre per gli esercizi 2022 e 2023 ha dato risposta negativa (**quesito 3 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**).

L'Ente non ha risposto ai quesiti sulle società controllate (**quesiti 10, 11, 12 e 13 del questionario per l'esercizio 2020, quesiti 12, 13 e 14 del questionario per l'esercizio 2021, quesiti 10, 11, 12 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**), tranne – per l'anno 2021 – la dichiarazione di aver aggiornato gli statuti delle società a controllo pubblico (**quesito 11 del questionario per l'esercizio 2021**).

Inoltre, non è stata fornita risposta alle domande sulla pubblicazione della carta dei servizi da parte di organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi (**quesito 15 del questionario per l'esercizio 2020, quesito 17 del questionario per l'esercizio 2021, quesito 15 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**), sugli indicatori elaborati ed applicati per lo svolgimento di tali controlli (**quesito 16 del questionario per l'esercizio 2020, quesito 18 del questionario per l'esercizio 2021, quesito 16 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**), nonché sugli adempimenti relativi ai contratti

di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti (**quesito 16 del questionario per l'esercizio 2021, quesito 14 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**).

Infine, con riferimento agli anni 2022 e 2023, il Comune di Avola ha dichiarato di non aver costituito nuove società o acquisito partecipazioni dirette o indirette (**quesito 17 dei questionari per gli esercizi 2022 e 2023**).

3.7 Esame della Sezione 7 “Controllo sulla qualità dei servizi”

L'art. 147, D. Lgs. n. 267/2000 prevede - come già indicato in precedenza - che nei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti (comma 3) sia garantito *“il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente”* (comma 2, lett. e).

In attuazione della suddetta previsione, il “Regolamento sui controlli interni” del Comune di Avola prevede il controllo sulla qualità dei servizi agli artt. 25, 26, 27 e 28. La settima sezione della relazione-questionario ha lo scopo di indicare se tali controlli *“si spingono ad esaminare le dimensioni effettive delle prestazioni erogate, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività, con approfondimenti sull'appropriatezza degli indicatori adottati, il livello degli standard di qualità programmati, la misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, l'effettuazione di indagini di benchmarking ed il coinvolgimento attivo degli stakeholders”* (da ultimo, per tutte, cfr. deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR). Con riferimento agli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023, il Comune di Avola non ha adottato la Carta dei servizi (**quesito 1**).

L'Ente ha dichiarato di aver avviato, per l'anno 2020, un'analisi sulla qualità effettiva di alcuni servizi (**quesito 2**) mediante alcuni indicatori (**quesito 5**), i cui dati però non sono stati analizzati in quanto non disponibili.

Tale attività è stata sospesa nel 2021 a causa della pandemia da Covid-19 (come dichiarato nelle note inserite nella sezione 1 e sopra riportate) e non è stata riavviata neanche negli esercizi 2022 e 2023.

L'Ente, pertanto, ha dato risposta negativa o non ha risposto alla maggior parte dei quesiti della sezione 7.

Pertanto, con riferimento agli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023, dalle risposte ai questionari fornite dal Comune di Avola emerge il mancato svolgimento del controllo sulla qualità dei servizi, sostanzialmente per la dichiarata incapacità di somministrare ai cittadini-utenti i questionari previsti dal “Regolamento sui controlli interni” (art. 26, comma 1).

3.8 Esame dell'Appendice “COVID” (esercizi 2020 e 2021)

Con riferimento agli esercizi 2020 e 2021, la Sezione delle Autonomie ha inserito un'apposita sezione, per valutare *“le ripercussioni prodotte dall'emergenza legata alla crisi epidemiologica da COVID”* che hanno inciso *“in modo particolarmente significativo”* sul sistema dei controlli interni, *“in considerazione principalmente dell'esigenza di adattarne la struttura organizzativa e le modalità di gestione delle prestazioni lavorative, allo scopo di garantire la tutela della salute del relativo personale dipendente”* (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

A tal fine sono state adottate le *“Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19”* con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, con cui è stato evidenziato che *“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”*.

Con riguardo all'esercizio 2020, il Comune di Avola ha dichiarato di aver adottato all'incirca la metà delle azioni di adeguamento dei controlli interni alla situazione emergenziale, considerato che:

- 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;

- all'interno dell'Ente, non sono state istituite strutture dedicate alla verifica del corretto utilizzo dei fondi comunitari;
- i sistemi informativi non hanno consentito il proficuo svolgimento del lavoro agile, né 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;
- non è stata fornita risposta al seguente quesito: se, relativamente agli organismi partecipati, per far fronte alla situazione pandemica, sono stati effettuati interventi adeguativi sui contratti di servizio;
- il livello degli standard di qualità non è stato rimodulato in funzione del grado di soddisfazione dell'utenza;
- 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.

Per l'anno 2021, alcune delle suddette criticità sono venute meno.

Negli esercizi 2020 e 2021 il Comune di Avola ha dichiarato di avere volontariamente ridotto le entrate proprie derivanti da IMU/TASI, TARI e le entrate da servizi a domanda individuale (**quesito 15 del questionario per l'esercizio 2020, quesito 6 del questionario per l'esercizio 2021**).

3.9 Esame dell'Appendice sul "Lavoro agile"

La Sezione delle Autonomie, con riferimento all'esercizio 2020, ha introdotto una "Appendice" sul lavoro agile (cd. *smart working*), considerato *"uno dei principali «effetti collaterali» dell'emergenza sanitaria"*, nella *"consapevolezza che tale nuovo approccio dell'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»"* (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

Tale “Appendice” è stata confermata anche per l’esercizio 2021 (deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR).

Il Comune di Avola, dopo aver indicato che la percentuale di personale non dirigenziale che ha prestato attività lavorativa in modalità agile è stata pari al 30% nell’anno 2020, e pari al 6% nell’anno 2021, ha segnalato una serie di criticità:

- è stata riscontrata un’alta difficoltà di tipo tecnologico;
- gli organi di controllo interno non hanno monitorato l’impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall’Ente;
- le soluzioni adottate circa l’organizzazione del lavoro durante la fase emergenziale non si sono rivelate adeguate;
- i sistemi informativi non hanno consentito il proficuo svolgimento del lavoro agile, né l’idoneo tracciamento delle attività svolte;
- il sistema di misurazione e valutazione della performance non 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, il Comune di Avola non ha stipulato, su base volontaria, contratti individuali di lavoro a distanza: sul punto, l’Ente ha dichiarato che *"Non sono stati stipulati nuovi contratti di lavoro a distanza, i soggetti autorizzati (dipendenti ed LSU) hanno sottoscritto insieme all'ente apposito accordo individuale"*.

3.10 Esame dell’Appendice sul “P.N.R.R.”

La Sezione delle Autonomie, a partire dall’esercizio 2021, ha introdotto una “Appendice” dedicata al Piano nazionale di ripresa e resilienza (P.N.R.R.) ed al Piano integrato di attività e organizzazione (P.I.A.O.), per *“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 PIAO, il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall’art. 6 del d.l. n. 80/2021 (deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR).*

Tale "Appendice" è stata confermata per gli esercizi 2022 e 2023 (deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR).

Negli esercizi 2021, 2022 e 2023, il Comune di Avola è stato soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R. (**quesito 1**).

Tuttavia, per l'anno 2021, l'Ente ha ammesso che:

- 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 P.N.R.R. (quesito 1.2.2), precisando che soltanto " *nell'anno 2022, sulla base delle valutazioni fatte nell'anno 2021, è stato predisposto un regolamento comunale per l'attuazione del Recovery Plan risultante in fase di studio ed adozione*";
- pur avendo un organico superiore a 50 unità, non è stata avviata la formulazione di prime ipotesi di pianificazione propedeutica alla stesura del P.I.A.O. (quesito 2.1);
- non sono state individuate le procedure amministrative da semplificare e reingegnerizzare in attuazione del P.I.A.O. (quesito 2.2).

Inoltre, il Comune di Avola non ha fornito risposta ai seguenti quesiti:

- se il sistema informativo dell'Ente implementa integralmente tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del P.N.R.R., al fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGis, gestito dal MEF (quesito 1.2.4);
- se gli organi di controllo interno conducono verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati dall'Ente in qualità di soggetto attuatore del P.N.R.R., al fine di verificare che sia stata garantita la completa tracciabilità delle operazioni collegate a milestone e target del P.N.R.R., mediante l'attribuzione ad esse di un'apposita codificazione contabile (quesito 1.2.8);
- se i sistemi informatici dell'Ente 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 P.N.R.R. nei tempi programmati e, in caso contrario, di adottare eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione (quesito 1.2.10);

- se il controllo di gestione produce specifici report, indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal P.N.R.R., e il rispetto dei tempi programmati dalla timeline interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE (**quesito 1.2.11**).

Con riferimento agli esercizi 2022 e 2023, il Comune di Avola ha dichiarato:

- che 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 P.N.R.R. di cui l'Ente è soggetto attuatore (**quesito 2**);

- che l'Organo politico ha emanato specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi P.N.R.R. in materia di *auditing* finanziario-contabile e *auditing* della *performance* (**quesito 3**);

- che gli atti di gestione collegati all'attuazione del P.N.R.R. sono risultati conformi ai principi di regolarità amministrativo-contabile (**quesito 4**);

- che è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi P.N.R.R. (**quesito 7**);

- che è stata effettuata una specifica ricognizione dei fondi non nativi P.N.R.R. ai fini della rendicontazione (**quesito 8**);

- che sono state adottate procedure di monitoraggio degli atti amministrativi connessi all'attuazione del P.N.R.R. al fine di prevenire rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse (**quesito 9**);

- che sono stati garantiti strumenti di coordinamento tra i diversi uffici per la condivisione del cronoprogramma e degli obiettivi da raggiungere (**quesito 14**).

Tuttavia, l'Ente ha indicato le seguenti criticità:

- il sistema informativo comunale non raccoglie i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del P.N.R.R., al fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGiS (**quesito 5**), malgrado ci siano 3 postazioni di accesso a ReGiS (**quesito 6**);

- gli organi di controllo interno conducono verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati dall'Ente in qualità di soggetto attuatore del P.N.R.R., al fine di verificare che

siano stati conservati tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici, e che sia stato richiesto ed attribuito per ogni procedimento connesso all'attuazione di programmi del P.N.R.R. un apposito codice Cup (**quesito 11, lett. b e c**), ma non anche che sia stata garantita la completa tracciabilità delle operazioni collegate a milestone e target del P.N.R.R., mediante l'attribuzione di un'apposita codificazione contabile e l'associazione al CUP del singolo progetto (quesito 11, lett. a);

- i sistemi informatici dell'Ente non integrano 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 P.N.R.R. nei tempi programmati e, in caso contrario, di adottare eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione (**quesito 12**);

- 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 P.N.R.R., e il rispetto dei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE (**quesito 13**);

- l'Ente non ha predisposto controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del P.N.R.R. (**quesito 15**).

Le suddette dichiarazioni evidenziano che i profili di criticità nei controlli interni sull'attuazione delle misure del P.N.R.R., riscontrati nel 2021 e legate essenzialmente ai sistemi informatici, non sono stati del tutto superati nel 2022 e nel 2023.

3.11 Rilievi conclusivi

All'esito della verifica sugli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023, si rileva che:

- il sistema dei controlli interni del Comune di Avola è parzialmente adeguato, presentando le criticità sopra segnalate, che evidenziano per lo più il mancato rispetto, in più punti del "Regolamento dei controlli interni" dell'Ente, con conseguenti anomalie nel funzionamento dei suddetti controlli;
- l'inadeguatezza dei sistemi informatici dell'Ente inficia la tempestività e, in alcuni casi, lo svolgimento stesso dei controlli interni;

- alcune risposte non sono coerenti con il quadro complessivo dei controlli interni svolti dall'Ente;
- per alcune sezioni delle relazioni-questionari sarebbe stato opportuno inserire, nelle apposite note, indicazioni esplicative maggiormente esaustive, per permettere una rappresentazione più completa del sistema dei controlli interni predisposto ed attuato dal Comune di Avola.

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana, a conclusione della verifica relativa al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Avola per gli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023, ai sensi dell'art. 148, comma 1, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, con riserva di verifica dei successivi referti, anche ai fini di quanto previsto dall'art. 148, comma 4, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 in tema di responsabilità sanzionatoria,

ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni del Comune di Avola;

INVITA

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

- redigere e pubblicare di tutti i report previsti dal "Regolamento sui controlli interni" del Comune di Avola;
- con riguardo al controllo di regolarità amministrativa e contabile, attivare ispezioni e indagini, nelle aree a rischio, volte ad accertare la regolarità dell'attività realizzata;
- implementare il controllo di gestione, in conformità alla disciplina dettata dal D. Lgs. n. 267/2000 e dal "Regolamento sui controlli interni" del Comune di Avola;
- attivare il controllo strategico, in conformità alla disciplina dettata dal D. Lgs. n. 267/2000 e dal "Regolamento sui controlli interni" del Comune di Avola;
- implementare il controllo sugli organismi partecipati, in conformità alla disciplina dettata dal D. Lgs. n. 267/2000 e dal "Regolamento sui controlli interni" del Comune di Avola;

- attivare il controllo sulla qualità dei servizi, in conformità alla disciplina dettata dal D. Lgs. n. 267/2000 e dal “Regolamento sui controlli interni” del Comune di Avola;
- monitorare l’impatto del lavoro agile sull’attività dell’Ente;
- implementare i controlli interni sull’attuazione dei programmi del P.N.R.R.;

DISPONE

- che, a cura del Servizio di supporto di questa Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Avola, per i profili di rispettiva competenza;
- che il Segretario generale del Comune di Avola comunichi a questa Sezione tutte le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate;
- che la presente pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale del Comune di Avola (sezione “*Amministrazione trasparente*”) ai sensi dell’art. 31, D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 18 dicembre 2024.

Il Magistrato Estensore
(Francesca Leotta)

Il Presidente
(Salvatore Pilato)

Depositato in Segreteria il 30 dicembre 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris Rasura