Deliberazione n. 345/2024/VSGC

CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella camera di consiglio in data 15 ottobre 2024, composta dai Magistrati:

Salvatore	PILATO	Presidente - estensore
Giuseppe	GRASSO	Consigliere – relatore
Gioacchino	ALESSANDRO	Consigliere
Tatiana	CALVITTO	Primo Referendario
Antonio	TEA	Primo Referendario
Antonino	CATANZARO	Primo Referendario
Massimo Giuseppe	URSO	Primo Referendario
Giuseppe	DI PRIMA	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 Augusta (SR) 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. 7933 del 10 ottobre 2024;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 73/2024, 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, Consigliere Giuseppe Grasso;

Visto il decreto in data odierna di assegnazione della deliberazione ai fini della redazione della motivazione;

******

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 Augusta (SR) relativi agli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023.

In data 30.12.2021, con nota acquisita al prot. C.d.C. n. 11317 del 30/12/2021, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2020**, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR.

In data 27.01.2023, con nota acquisita al prot. C.d.C. n. 0968 del 27/01/2023, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2021**, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR.

Con nota del 06.3.2024, acquisita al prot. C.d.C. n. 2227 del 06.03.2024, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2022**, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR.

Con nota del 10.4.2024, acquisita al prot. C.d.C. n. 3222 del 10.04.2024, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per

l'esercizio **2023**, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR.

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

1. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

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

- Il Comune ha approvato il Regolamento sul sistema dei controlli interni con delibera C.C. n. 62 del 19.09.2018;
- L'Ente ha dichiarato che il controllo di gestione e il controllo strategico non sono esercitati in piena conformità con le previsioni del regolamento: al riguardo, è stato specificato che "*il controllo di gestione è ascritto all'NDV e tale organismo, già OIV, che si avvale del Settore Finanziario, non ha prodotto reports di controllo*"; in relazione al controllo strategico, l'Ente ha precisato che "*non sono stati presentati i due report previsti ma solo uno (quello conclusivo)*";

  Inoltre, per quanto attiene al controllo sugli organismi partecipati, l'Ente ha dichiarato che "*non ricorre la fattispecie*" in quanto "*si tratta di partecipazioni obbligatorie per legge o in liquidazione*";

  Circa la valutazione di tali giustificazioni, si rinvia ai paragrafi specificamente dedicati alle singole tipologie di controllo interno;
- **Il rapporto tra il numero di report periodici previsti/programmati e il numero di report effettivamente prodotti, risulta parzialmente soddisfacente**.

  In particolare: nessun report è stato prodotto in relazione al controllo di gestione; in ordine al controllo strategico, è stato prodotto un report a fronte dei due previsti; per quanto riguarda il controllo sugli equilibri finanziari, è stato prodotto un report a fronte dei tre previsti; infine, nessun report è stato prodotto per il controllo sugli organismi partecipati;

- l'Ente ha riscontrato: elevate criticità in relazione al controllo di gestione; criticità di livello medio nell'ambito del controllo strategico; criticità di livello basso nel controllo sulla qualità dei servizi;
- il personale assegnato allo svolgimento dei controlli interni risulta parzialmente adeguato. Nel dettaglio, l'indice F.T.E.[1] risulta:
    - **soddisfacente** per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa e contabile (pari a 2,25 in tutti gli anni), per il controllo strategico e sugli equilibri finanziari (pari a 0,45, in tutti gli anni) e per il controllo sulla qualità dei servizi (pari a 0,3 in tutti gli anni, tranne nel 2023, ove si attesta sullo 0,5);
    - **insoddisfacente** per il controllo di gestione (pari a 0,6 nel 2020 e pari a 0,00 negli altri anni): sul punto, l'Ente ha nuovamente dichiarato che "*il controllo di gestione è ascritto all'NDV e tale organismo, già OIV, che si avvale del Settore Finanziario, non ha prodotto reports di controllo*";
    - **insoddisfacente** per il controllo sugli organismi partecipati (pari a0,3 nel 2020 e pari a 0,00 negli altri anni): al riguardo, l'Ente ha ribadito che "*si tratta di partecipazioni obbligatorie per legge o in liquidazione*"; inoltre, nella sezione dedicata alle note, l'Ente ha ulteriormente precisato che "*l'attività è stata fondamentalmente riservata alla verifica e razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi del TUSP*";
- l'Ente non ha attuato modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo dell'intero sistema dei controlli interni.

2. CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

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

[1] L'equivalente a tempo pieno (F.T.E. – *Full-Time Equivalent*) è una unità di misura corrispondente al carico di lavoro di un dipendente a tempo pieno. Rappresenta un valore pari al numero dei lavoratori a tempo pieno di un'azienda e viene calcolato sommando tutte le ore lavorative erogate dal personale in un anno, part-time e full-time, e dividendo poi il risultato ottenuto per il numero delle ore di lavoro di un dipendente a tempo pieno. In questo modo è possibile determinare lo sforzo necessario per compiere un progetto espresso in FTE, a prescindere dal numero reale dei dipendenti e dalle variazioni delle ore lavorative in un dato periodo.

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

Agli esiti del controllo, si rileva che:

- L'Ente ha dichiarato di aver utilizzato, quale tecnica di campionamento degli atti amministrativi da sottoporre a controllo successivo, l'estrazione causale semplice (cfr. quesito n. 2.3 del questionario 2020 e quesito n. 3 dei questionari 2021, 2022 e 2023).

  In merito, **è opportuno che l'Ente provveda a sottoporre a controlli più stringenti i settori in cui sono emerse criticità nei precedenti esercizi, tenendo conto degli esiti del controllo di gestione e del controllo preventivo di regolarità contabile, relativi all'esercizio precedente**.

  L'esistenza di tale profilo problematico risulta ulteriormente confermata dalle seguenti dichiarazioni fornite dall'Ente:

  - gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente NON hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo (cfr. quesito n. 2.4 del questionario 2020 e quesito n. 4 dei questionari 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 dei questionari 2021, 2022 e 2023);
- L'Ente ha dichiarato che gli atti sottoposti a controllo di regolarità amministrativa e contabile rappresentano:
  - nell'anno 2020, circa il 4,95% del totale;
  - nell'anno 2021, il 7,36% del totale;
  - nel 2022, il 6,63% del totale;
  - nel 2023, il 6,28% del totale.

  È stato, inoltre, dichiarato che:

- Nell'anno 2020 sono state rilevate 119 irregolarità, non sanate;
- Nell'anno 2021, sono state rilevate 62 irregolarità, di cui soltanto una sanata;
- Negli anni 2022 e 2023, sono state rilevate 57 irregolarità, di cui una sanata nel 2022 e due nel 2023.

Sul punto, nella sezione dedicata alle note, l'Ente ha precisato che "*le irregolarità segnalate in sede di controllo successive sono state prevalentemente di natura non comportante la sanatoria sull'atto sottoposto a controllo, e quindi necessarie di azioni di intervento correttivo, ma di mero richiamo a correttezza e puntualità a fine di orientamento verso procedure amministrative regolari*".

Alla luce di quanto esposto, il funzionamento del controllo di regolarità amministrativa e contabile può ritenersi **parzialmente adeguato**.

3. CONTROLLO DI GESTIONE

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

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

In relazione agli esiti del controllo, si rileva che l'Ente **non** ha trasmesso il Referto sul controllo di gestione ex art. 198 bis TUEL, dichiarando, al riguardo, che "*controllo di gestione è ascritto all'NDV e tale organismo, già OIV, che si avvale del Settore Finanziario, non ha prodotto reports di controllo*" (cfr. quesito n. 1 dei questionari 2021, 2022 e 2023).

Inoltre, nella sezione dedicata alle note, l'Ente ha ulteriormente precisato che **negli anni 2022 e 2023, il controllo di gestione non è stato effettuato**.

Alla luce di tale grave omissione, peraltro reiterata per due esercizi consecutivi, **il funzionamento del controllo di gestione non può ritenersi adeguato**.

4. CONTROLLO STRATEGICO

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

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

In relazione agli esiti del controllo, si rileva che:

- L'Ente ha dichiarato di non aver approvato il PEG per l'annualità 2020; negli esercizi successivi 2021, invece, il PEG risulta approvato e pubblicato correttamente (cfr. quesito n. 4.1 del questionario 2020 e quesito n. 1 dei questionari 2021, 2022 e 2023);
- dalle ulteriori risposte fornite ai questionari emerge che il controllo strategico integrato con il controllo di gestione (cfr. quesito n. 4.2 del questionario 2020 e n. 2 dei questionari 2021, 2022 e 2023), ed è ben strutturato (cfr. quesiti n. 4.3 e 4.4 del questionario 2020 e n. 3 e 4 dei questionari 2021, 2022 e 2023);
- gli indicatori utilizzati ed applicati nell'anno risultano adeguati (cfr. quesiti n. 4.5 del questionario 2020 e n. 5 dei questionari 2021, 2022 e 2023);
- la percentuale media di obiettivi strategici raggiunti nell'anno 2020 è pari al 80,24%, dato che si riduce allo 0,00% negli anni 2021 e 2022, risalendo al 61,31% nell'anno 2023 (cfr. quesito n. 4.6 del questionario 2020 e quesito n. 6 dei questionari 2021, 2022 e 2023);

Al riguardo, l'Ente ha precisato che, negli anni 2021 e 2022, "*il controllo strategico è stato di tipo qualitativo e non quantitativo; pertanto, non è stato possibile estrapolare delle percentuali di raggiungimento*";

- è stata adottata una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi adottate nell'anno (cfr. quesito n. 4.7 del questionario 2020 e quesito n. 7 dei questionari 2021, 2022 e 2023).
- l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi, sulla base dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi e del grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati (cfr. quesito n. 4.8 del questionario 2020 e quesito n. 8 dei questionari 2021, 2022 e 2023);
- in relazione alla periodicità di monitoraggio del PEG, l'Ente ha affermato che "*il PEG non è stato monitorato tranne che in sede di controllo degli equilibri finanziari*".
- L'Ente ha adottato il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e lo ha correttamente pubblicato sul sito istituzionale (cfr. quesiti nn. 10 e ss. dei questionari 2021, 2022 e 2023).

Alla luce di quanto sopra esposto, **si invita l'Ente a garantire il rispetto dei tempi di approvazione dei documenti contabili, anche al fine di attuare un corretto monitoraggio del PEG**.

5. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

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

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

di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

All'esito del controllo, si rileva che:

- Il controllo in esame non è integrato con il controllo sugli organismi partecipati (cfr. quesito n. 5.1 del questionario 2020 e quesito n. 1 del questionario 2021);
- Il Responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari (cfr. quesito n. 2 dei questionari 2022 e 2023);
- Il coinvolgimento degli Organi dell'Ente nel controllo risulta adeguato;
- È stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa.

Pertanto, il funzionamento del controllo sugli equilibri finanziari può ritenersi 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.

In relazione agli esiti del controllo, emerge che l'Ente ha dichiarato di detenere partecipazioni, precisando nelle note che "*detiene solo partecipazioni obbligatorie per legge o in liquidazione*".

Effettivamente, dalla consultazione del registro delle persone giuridiche, emerge il seguente prospetto:

1 - Societa' partecipate | +

Societa' Partecipate

Denominazione C.Fiscale	Dt inizio	Quota	Valore nominale	% possesso	Tipo diritto
ATO SR 1 S.P.A. - IN LIQUIDAZIONE 01415800893	30/12/2002	9.944	9.944	9,94 %	PROPRIETA'
SOCIETA' PER LA REGOLAMENTAZIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONI RIFIUTI A.T.O. SIRACUSA 01816320897	17/02/2014	961.200	9.612	8,01 %	PROPRIETA'
ASMEL CONSORTILE SOC. CONS. A R.L. 12236141003	31/01/2023	-	5.332	0,74 %	PROPRIETA'

Tuttavia, dalle risposte fornite ai quesiti della sezione in esame, emergono gravi carenze nel controllo sugli organismi partecipati (cfr. quesiti nn. 6.2 e 6.9 e ss. del questionario 2020 e quesiti nn. 2 e 10 e ss. del questionario 2021, quesiti nn. 3, 7 e 13 dei questionari 2022 e 2023).

In particolare:

- non sono stati definiti per l'anno gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente;
- non è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati;
- non è stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 TUSP;
- sono stati aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico;
- la relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico non contiene il programma di valutazione del rischio aziendale, a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, TUSP;
- non è stato chiarito se, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, comma 2, TUSP, siano emersi indicatori di crisi aziendale;
- non è stato verificato il rispetto, nelle società a controllo pubblico, dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, a norma dell'art. 11, commi 2 e 3, d.lgs. n. 175/2016;
- non sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali;
- non è stato effettuato il monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti;
- non è stato chiarito se gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi abbiano pubblicato la Carta dei servizi;
- non sono stati indicati gli indicatori elaborati e utilizzati nell'anno.

Al riguardo, la circostanza dichiarata dal Comune, per cui lo stesso "*detiene solo partecipazioni obbligatorie per legge o in liquidazione*" non esime l'Ente dall'obbligo di predisporre un sistema di controlli interni sulla gestione delle partecipazioni conforme alle prescrizioni di legge.

Alla luce delle criticità emerse, **il funzionamento del controllo sugli organismi partecipati non può ritenersi adeguato**.

7. CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI

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

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

In relazione agli esiti del controllo, si rileva che:

- l'Ente ha adottato la Carta dei servizi;
- l'Ente ha effettuato l'analisi sulla qualità "effettiva" solo di alcuni servizi, sulla base di sette indicatori, che possono ritenersi adeguati (cfr. quesiti nn. 7.3 e 7.5 del questionario 2020 e quesiti nn. 3 e 5 dei questionari 2021, 2022 e 2023);
- l'Ente ha effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti e le risultanze di tali indagini sono state correttamente pubblicate (cfr. quesito n. 7.8.3 del questionario 2020 e quesito n. 8.3 dei questionari 2021, 2022 e 2023);
- l'Ente **non** effettua confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (cfr. quesito n. 7.9 del questionario 2020 e quesito n. 9 dei questionari 2021, 2022 e 2023);

- **non** sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità (cfr. quesito n. 7.10 del questionario 2020 e quesito n. 10 del questionario 2021);
- **non** è stato chiarito se, rispetto all'anno precedente, l'Ente ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi (nel loro insieme o per singole prestazioni) misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati (cfr. quesito n. 7.11 del questionario 2020 e quesito n. 11 del questionario 2021).

Alla luce di quanto emerso, il funzionamento del controllo sulla qualità dei servizi può ritenersi **parzialmente adeguato**.

8. APPENDICE LEGATA ALL' EMERGENZA SANITARIA COVID

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

In particolare, precisa la Sezione delle autonomie nella predetta deliberazione, "*l'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da COVID-19, senza precedenti per imprevedibilità degli esiti, per gravità, durata e dimensioni, ha aperto scenari inediti per gli enti del settore pubblico, mettendo a dura prova la loro finanza a causa degli evidenti e immediati suoi riflessi sulle entrate, sulle spese, sugli investimenti e, in definitiva, sugli equilibri di bilancio. Per affrontare la complessità, l'estensione e le criticità di tale situazione emergenziale, un contributo significativo, sotto il profilo finanziario e gestionale, può essere fornito dal sistema di controllo interno di ciascuna Amministrazione, al fine di rafforzare al massimo, in questo periodo, i processi di controllo* ".

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli esercizi 2020 e 2021, si rileva un evidente miglioramento tra le due annualità, considerato che, a fronte di un sistema di controllo gravemente carente nell'anno 2020, dall'esame delle risposte fornite ai quesiti del questionario 2021 emerge che:

- è stato verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati, a seguito delle esigenze di straordinarietà derivanti dalla situazione emergenziale (cfr. quesito n. 8.7 del questionario 2020 e n.1 del questionario 2021);
- è stato effettuato il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza ai fini della loro corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo (cfr. quesito n. 4 del questionario 2021).

Tuttavia, **si invita l'Ente a rimediare ai seguenti profili problematici**:

- Non è stato effettuato il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile;
- Non è stato effettuato il monitoraggio dei tempi di realizzazione degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile.

9. APPENDICE SUL LAVORO AGILE

Tale sezione del questionario, introdotta dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 12/SEZAUT/2021/INPR per l'esercizio 2021, riguarda i controlli con riguardo al c.d. "*smart working*".

In particolare, secondo quanto affermato dalla Sezione delle autonomie, la trattazione dei quesiti sul lavoro agile in una separata appendice è dettata dalla consapevolezza che tale nuovo approccio all'organizzazione del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente, rimarrà, finita l'emergenza, una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa "in presenza".

Com'è noto, il percorso finalizzato alla regolamentazione del lavoro agile, al fine di renderlo una modalità ordinaria alternativa al lavoro "in presenza", è iniziato ben prima dell'insorgere dell'emergenza pandemica.

Invero, la Sezione delle autonomie specifica che l'art. 14 della legge n. 124/2015 aveva previsto obiettivi annuali per l'attuazione del "telelavoro"; la legge n. 81/2017 ha, poi, disciplinato l'articolazione flessibile del lavoro subordinato; la legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 486, l. n. 145/2018) ha implementato la modalità di prestazione del lavoro in modalità "agile" per i genitori di figli ancora piccoli o che assistono un figlio con grave disabilità; inoltre, prima dell'emergenza da Covid-19, la direttiva del Dipartimento della

Funzione Pubblica n. 3/2017 aveva dettato le linee guida sul "lavoro agile" nella P.A., da ritenersi fondato su un approccio volontario ("previo accordo scritto tra le parti ") e su modelli non vincolanti per le amministrazioni, cui era consentito disegnare autonomamente la concreta fase di attuazione.

Su tale contesto normativo ha impattato la legislazione emergenziale che, dapprima, ha previsto la modalità di lavoro agile, disciplinata dagli artt. 18-23 della legge n. 81/2017, per le c.d. "zone rosse" e poi, con il decreto "Cura Italia" (d.l. n. 18/2020, conv. dalla l. n. 27/2020) l'ha estesa a tutto il territorio nazionale, imponendolo per settori compatibili, prescindendo dall'accordo delle parti.

Con il decreto "Rilancio" (d.l. n. 34/2020) si è poi previsto che fino al 31 dicembre 2020 le Amministrazioni pubbliche avrebbero dovuto organizzare il lavoro dei propri dipendenti e l'erogazione dei servizi attraverso la flessibilità dell'orario di lavoro, mediante soluzioni digitali e non in presenza con l'utenza, applicando il lavoro agile al 50% del personale impiegato in attività che possono essere svolte con queste modalità.

Da ultimo, la legge 3 luglio 2023, n. 85, nel convertire con modificazioni il decreto-legge 4 maggio 2023, n. 48, ha previsto nuove norme strutturali sul lavoro agile e sullo *smart working*, che disciplinano l'accordo individuale e le modalità di comunicazione.

I datori di lavoro che adottano il lavoro agile devono stipulare un accordo scritto con il lavoratore e conservarlo per cinque anni. La comunicazione al Ministero del Lavoro riguardo ai lavoratori in modalità agile deve avvenire entro cinque giorni dall'inizio della prestazione o dall'ultimo giorno comunicato prima dell'estensione del periodo per le comunicazioni di proroga.

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

- La percentuale di personale non dirigenziale che ha prestato attività lavorativa in modalità agile risulta bassa in relazione all'anno 2020, ove si attesta al 24%; invece, può ritenersi adeguata in relazione all'anno 2021, pari al 42%, nonché coerente con le peculiarità della prestazione lavorativa svolta (cfr. quesiti nn. 9.1 e 9.2 del questionario 2020 e quesiti nn. 1 e 2 del questionario 2021);

- si evidenzia, tuttavia, la notevole discrepanza tra la percentuale del personale dirigenziale (0,00% in entrambi gli anni) e quella del personale non dirigenziale (24% nell'anno 2020 e 42% nell'anno 2021), nello svolgimento della prestazione in modalità agile;
- in entrambi gli anni, l'Ente ha riscontrato difficoltà di livello medio nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile (cfr. quesito n. 9.3 del questionario 2020 e quesito n. 3 del questionario 2021);
- Gli organi di controllo interno **non** hanno monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente (cfr. quesito n. 9.4 del questionario 2020 e quesito n. 4 del questionario 2021);
- Il sistema di misurazione e valutazione della performance **non** ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori (cfr. quesito n. 9.8 del questionario 2020 e quesito n. 6 del questionario 2021);

Alla luce delle criticità emerse, il sistema di controllo sullo svolgimento della prestazione in modalità agile non può ritenersi adeguato.

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), si rileva che l'Ente è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R.

Tuttavia, l'Ente ha dichiarato che "*per l'anno 2021 non sono state elaborate linee di indirizzo strategico per l'ambito PNRR né correlati obiettivi operativi*" (cfr. quesito n. 1.2.10.1 del questionario).

In relazione agli esiti dei questionari, si rileva che l'Ente ha dichiarato di essere soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R. e, dall'esame delle risposte fornite, emerge che sono stati predisposti idonei sistemi di controllo sull'impiego dei relativi fondi.

Anche in relazione al P.I.A.O., emerge che l'Ente ha adottato il Piano e ha predisposto misure idonee alla relativa attuazione (cfr. quesiti n. 10 e ss. della sezione dedicata al Controllo Strategico, relativamente agli esercizi 2022 e 2023).

11. SINTESI DELLE PRINCIPALI CRITICITÀ RILEVATE

All'esito del controllo, si rileva la **non adeguatezza:**

- del funzionamento del controllo di gestione, considerato che, sulla base di quanto dichiarato dal Comune, **negli anni 2022 e 2023, il controllo di gestione non è stato effettuato;**

- del funzionamento del controllo sugli organismi partecipati, in quanto emerge che l'Ente non ha svolto alcuna attività di controllo. Nel dettaglio, tra le lacune più gravi, si evidenzia che l'Ente: non ha adottato atti di indirizzo; non ha svolto azioni di monitoraggio; non è stata effettuata una valutazione del rischio aziendale, non è stata dichiarata la tipologia degli indicatori applicati**.**

12. RACCOMANDAZIONI

Inoltre, si invita l'Ente a adottare le seguenti misure correttive:

- **incrementare il rapporto tra il numero di report periodici previsti/programmati e il numero di report effettivamente prodotti;**
- **incrementare il personale** addetto al controllo di gestione e al controllo sugli organismi partecipati;

- **in relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile,** 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.
- **in relazione al controllo strategico,** si invita l'Ente a **garantire il rispetto dei tempi di approvazione dei documenti contabili**, anche al fine di attuare un corretto monitoraggio del PEG.

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 Augusta risulta 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 Augusta, 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 Augusta.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 15 ottobre 2024.

IL PRESIDENTE estensore

(Salvatore Pilato)

Depositato in segreteria il 31 dicembre 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura