



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 Lentini (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. 7932 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 Lentini (SR) relativi agli esercizi indicati in oggetto.

Con nota del 08.03.2022, acquisita al prot. C.d.C. n. 1909 del 08.03.2022, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2020**, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 12/SEZAUT/2021/INPR.

Con nota del 31.01.2023, acquisita al prot. C.d.C. n. 01118 del 31.01.2023, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2021**, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR.

Con nota del 14.3.2024, acquisita al prot. C.d.C. n. 2513 del 14.3.2024, 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 15.4.2024, acquisita al prot. C.d.C. n. 3365 del 15.4.2024, il Sindaco ha trasmesso il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per

l'esercizio **2024**, 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 adottato il regolamento dei controlli interni, che risulta approvato con delibera Consiliare n. 3 del 17/01/2013;
- Con riferimento agli anni 2022 e 2023, l'Ente ha dichiarato che il sistema dei controlli interni di gestione, strategico e sulla qualità dei servizi, **non** è stato esercitato in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti (cfr. quesito n. 1 dei questionari 2022 e 2023);
- Il rapporto tra il numero di report periodici previsti/programmati negli anni esaminati, e il numero di report effettivamente prodotti, risulta parzialmente soddisfacente, considerato che:
 - nell'anno 2020: per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa e contabile, a fronte di due report previsti, ne è stato prodotto uno; in relazione al controllo di gestione, a fronte di 4 report previsti, né è stato prodotto uno; in ordine al controllo sugli equilibri finanziari e al controllo sulla qualità dei servizi non sono stati previsti report; (cfr. quesito n. 1.1 del questionario 2020)
 - nell'anno 2021: per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa e contabile, a fronte di due report previsti, ne è stato prodotto uno; in relazione al controllo di gestione, a fronte di 4 report previsti, non risulta prodotto alcun report; in ordine al controllo sugli equilibri finanziari e al controllo sulla qualità dei servizi non sono stati previsti report; (cfr. quesito n. 2 del questionario 2021);
 - nell'anno 2022: per quanto riguarda il controllo di regolarità amministrativa e contabile, a fronte di due report previsti, ne è stato prodotto uno; in relazione

al controllo di gestione, a fronte di 4 report previsti, non risulta prodotto alcun report; in ordine al controllo sugli equilibri finanziari e al controllo sulla qualità dei servizi non sono stati previsti report; con riferimento al controllo sugli organismi partecipati, a fronte di un report previsto, non ne risulta prodotto alcuno (cfr. quesito n. 2 del questionario 2022);

- nell'anno 2023, **emerge la radicale assenza di reports prodotti**:
- l'Ente ha riscontrato, in tutti gli esercizi considerati, criticità di livello medio in relazione al controllo sulla regolarità amministrativa e contabile e al controllo di gestione (cfr. quesito n. 1.4 del questionario 2020 e quesito n. 4 dei questionari 2021, 2022 e 2023);
- il personale assegnato all'attività dei controlli interni risulta parzialmente adeguato, considerato che, in relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione e al controllo strategico, il valore F.T.E.¹ medio, per entrambi gli esercizi, risulta pari a 1,9; invece, il valore risulta pari a 0,0, in relazione al controllo sugli equilibri finanziari, al controllo sugli organismi partecipati e al controllo sulla qualità dei servizi: al riguardo, l'Ente ha motivato tale valore specificando di trovarsi in condizione di dissesto finanziario (cfr. quesito n. 1.5 del questionario 2020 e quesito n. 5 dei questionari 2021, 2022 e 2023);
- l'Ente ha effettuato modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo del sistema dei controlli interni, solo in relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile (cfr. quesito n. 1.6 del questionario 2020 e quesito n. 6 dei questionari 2021, 2022 e 2023).

Alla luce delle gravissime criticità emerse, **il funzionamento del sistema dei controlli interni non può ritenersi adeguato.**

2. CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

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.

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

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

Agli esiti del controllo, relativamente a tutti gli esercizi considerati, 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, nell'anno 2020, ha sottoposto al controllo di regolarità amministrativa e contabile il 10,8% del totale degli atti, riscontrando 3 irregolarità, non sanate; invece, negli anni 2021, 2022 e 2023, gli atti esaminati rappresentano il 100% del totale, riscontrando n. 4 irregolarità nel 2021, n. 7 nel 2022 (tutte sanate), e

nessuna irregolarità nel 2023 (cfr. quesito n. 2.6 del questionario 2020 e quesito n. 6 dei questionari 2021, 2022 e 2023).

Sul punto, si evidenzia che il dato relativo al 2021 non appare verosimile, considerato che risulta in contraddizione con la tecnica di campionamento utilizzata dall'Ente, ovvero l'estrazione causale semplice, la quale strutturalmente non consente di sottoporre a controllo la totalità degli atti;

- L'Ente ha dichiarato di NON aver effettuato controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi (cfr. quesito n. 2.8 del questionario 2020 e quesito n. 8 dei questionari 2021, 2022 e 2023);
- NON sono state verificate le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti e le relative modalità (cfr. quesito n. 2.9 del questionario 2020 e quesito n. 9 dei questionari 2021, 2022 e 2023);
- Malgrado siano state trasmesse ai responsabili dei servizi competenti le direttive alle quali conformarsi per rimediare alle irregolarità rinvenute, l'Ente ha dichiarato che i responsabili si sono adeguati alle direttive in meno del 50% dei casi (cfr. quesito n. 2.10 del questionario 2020 e quesito n. 11 dei questionari 2021, 2022 e 2023).

Nella sezione dedicata alle note, l'Ente ha precisato che *“Parte delle criticità segnalate, oggetto di misure correttive, riguarda la parziale digitalizzazione dei flussi documentali. A tal fine, sono state già diramate Direttive ai Coordinatori per l'avvio della digitalizzazione degli atti amministrativi nel corso dell'anno 2024. Le irregolarità rilevate nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile verranno segnalate ad avvenuta definizione delle attività di controllo, in apposito report annuale finale”*.

Alla luce delle criticità emerse, **il funzionamento del controllo di regolarità amministrativa e contabile non risulta 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, relativamente a tutti gli esercizi considerati, si rileva che:

- Non è stata fornita risposta al quesito relativo alla trasmissione, alla Corte dei conti, del referto ex art. 198bis del TUEL (cfr. quesito n. 1 dei questionari 2022 e 2023): sul punto, l'Ente ha dichiarato che *"il Responsabile del Settore finanziario non è stato in grado di fornire le informazioni"*;
- I report periodici prodotti NON sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere (cfr. quesito n. 3.4 del questionario 2020 e quesito n. 4 dei questionari 2021, 2022 e 2023)
- Gli indicatori utilizzati ed applicati nell'anno non risultano adeguati: in ciò emerge un peggioramento tra le annualità considerate (cfr. quesito n. 3.5 del questionario 2020, quesito n. 6 del questionario 2021 e quesiti n. 5 dei questionari 2022 e 2023);
- il controllo di gestione NON è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi (cfr. quesito n. 7 del questionario 2021 e quesito n. 6 dei questionari 2022 e 2023);

Nella sezione dedicata alle note, l'Ente si è limitato a precisare che *"Il Comune di Lentini si trova nell'anno 2022 in condizione di dissesto finanziario. Nell'anno 2023 è stato interessato da continui avvicendamenti, anche nelle posizioni di vertice della struttura organizzativa (Ragioniere Generale, Segretario Generale)"*.

Alla luce di quanto esposto, **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, relativo agli anni 2020 e 2021, si rileva che l'Ente non ha fornito risposta, sostanzialmente, alla totalità dei quesiti relativi alla sezione in esame, motivando con riferimento alla condizione di dissesto finanziario in cui versa.

Relativamente agli esercizi 2022 e 2023, emerge un lieve miglioramento, in quanto:

- L'Ente ha approvato il PEG per la programmazione di bilancio 2023-2025 e 2024-2026, pubblicandone i contenuti nella sezione Amministrazione trasparente;
- L'Ente ha adottato il Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) e ne ha pubblicato i contenuti sul portale istituzionale nella Sezione Amministrazione Trasparente;
- L'Ente 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, vengono verificate la funzionalità e l'efficacia delle misure di contrasto alla corruzione adottate dall'Ente;
- Tuttavia, l'Ente non ha fornito risposta a gran parte dei quesiti della sezione dedicata al controllo strategico, dichiarando che *“l'Ente non ha avviato tale tipo di controllo, nè*

ha individuato obiettivi strategici e indicatori che consentano di misurarne il grado di raggiungimento nell'anno di riferimento.

- Inoltre, non è stato monitorato il grado di avanzamento del PEG, in quanto *“l'Ente è stato interessato da ripetuti avvicendamenti, anche nelle posizioni di vertice della struttura amministrativa”*.

Pertanto, il funzionamento del controllo strategico non può ritenersi adeguato.

5. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

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

La logica di questo tipo di controllo consiste, in particolare, nell'individuare i flussi informativi necessari all'Ente, affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere 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 l'Ente ha fornito risposte negative a tutti i quesiti della sezione in esame, eccezion fatta per quelli relativi al coinvolgimento dei responsabili dei servizi nel controllo sugli equilibri finanziari, cioè l'unico profilo che può ritenersi soddisfacente.

Nella sezione dedicata alle note, l'Ente ha motivato tali risposte facendo riferimento alla condizione di dissesto finanziario.

Pertanto, il funzionamento del controllo sugli equilibri finanziari non appare adeguato.

6. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

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

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli anni 2020 e 2021, si rileva che l'Ente ha dichiarato di detenere partecipazioni (cfr. quesito n. 1 dei questionari in esame).

In effetti, tale dichiarazione risulta confermata dalla consultazione del registro delle persone giuridiche, da cui emerge il seguente prospetto delle partecipazioni societarie detenute dall'Ente:

1 - Partecipazioni +					
Società Partecipate					
Denominazione C.Fiscale	Dt inizio	Quota	Valore nominale	% possesso	Tipo diritto
G.A.L. LEONTINOI - SOCIETÀ CONSORTILE MISTA A.R.L. 01261420895	31/05/2000	-	1.020	5 %	PROPRIETÀ
ATO SR 1 S.P.A. - IN LIQUIDAZIONE 01415800893	30/12/2002	7.520	7.520	7,52 %	PROPRIETÀ
SOCIETÀ PER LA REGOLAMENTAZIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONI RIFIUTI A.T.O. SIRACUSA 01816320897	17/02/2014	681.600	6.816	5,68 %	PROPRIETÀ
Informazioni storiche delle Società Partecipate					
Denominazione C.Fiscale	Dt fine	Quota	Valore nominale	% possesso	Tipo diritto
"MPS CAPITAL SERVICES BANCA PER LE IMPRESE S.P.A.", IN FORMA ABBREVIATA "MPS BANCA PER LE IMPRESE S.P.A.", OPPURE "MPS CAPITAL SERVICES S.P.A." 00816350482 cancellata il 29/05/2023	08/09/2016	158	49	< 0,005 %	PROPRIETÀ
CONSORZIO PER LO SVILUPPO DI SIRACUSA - CO.SVIS S. S.R.L. IN LIQUIDAZIONE 01147000895 cancellata il 18/01/2022	18/01/2022	-	1.200	1,33 %	PROPRIETÀ

Tuttavia, dall'esame di tutti i questionari, emerge che l'Ente ha fornito risposte quasi esclusivamente di carattere omissivo o negativo: al riguardo, nella sezione dedicata alle note, il Comune ha specificato che *"non partecipa a società che gestiscono servizi. Le uniche partecipazioni riguardano società obbligatorie per legge ed il GAL"*.

Tale dichiarazione risulta in contrasto con quanto emerge dalla consultazione del registro imprese, sopra riportata, e, in ogni caso, 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 appare adeguato.**

7. CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI

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

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

In relazione agli esiti del controllo, relativo a tutti gli anni considerati, si rileva che:

- L'Ente NON ha adottato la Carta dei servizi (cfr. quesito n. 7.1 del questionario 2020 e quesito n. 1 dei questionari 2021, 2022 e 2023)
- l'Ente NON ha svolto l'analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi sulla base di un numero sufficiente di indicatori, che possono ritenersi adeguati (cfr. quesito n. 7.2 del questionario 2020 e quesito n. 2 dei questionari 2021, 2022 e 2023, nonché cfr. quesito n. 7.5 del questionario 2020 e quesito n. 5 dei questionari 2021, 2022 e 2023): sul punto, l'Ente ha precisato che *"tale tipologia di controllo non è stata attivata. L'ente si trovava in condizione di dissesto finanziario e nell'anno 2023 è stato interessato da ripetuti avvicendamenti nelle posizioni apicali della struttura organizzativa"*;
- NON sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti (cfr. quesito n. 8 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. 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. 10 dei questionari 2021, 2022 e 2023).

Anche in tale sezione, dunque, le risposte fornite dal Comune risultano quasi del tutto negative od omissive e, anche in tale frangente, l'Ente ha motivato tali affermazioni con riferimento alla condizione di dissesto finanziario in cui si trovava negli esercizi in esame.

Pertanto, in considerazione delle criticità emerse e delle motivazioni non sufficienti fornite dall'Ente, **il funzionamento del controllo sulla qualità dei servizi non può ritenersi adeguato.**

8. APPENDICE LEGATA ALL' EMERGENZA SANITARIA COVID

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

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

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli esercizi 2020 e 2021, si rileva che, nel corso del 2021, l'Ente ha risolto e superato tutte le principali criticità emerse durante l'esercizio precedente.

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, si rileva che, nell'anno 2021, **nessun lavoratore dipendente ha svolto la propria attività lavorativa in modalità agile** (cfr. quesiti nn. 1 e 2 del questionario 2021): al riguardo, l'Ente non ha fornito maggiori dettagli circa le motivazioni di tale circostanza.

Pertanto, è necessario che l'Ente adotti misure necessarie a superare tempestivamente tale criticità.

10. APPENDICE SUL P.N.R.R.

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 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.

Dall'esame dei questionari relativi agli anni 2020, 2021, 2022 e 2023, emerge una grave carenza nel funzionamento di tutte le tipologie di controlli interni adottati dall'Ente, eccezion fatta per le appendici relative all'emergenza da Covid-19 e al P.N.R.R., sui quale il Comune ha dimostrato di aver predisposto idonei sistemi di controllo.

Al riguardo, l'Ente ha succintamente motivato tali omissioni facendo riferimento alla situazione di dissesto finanziario in cui versava.

Tuttavia, tale circostanza non è idonea, di per sé, a giustificare un così grave malfunzionamento dei controlli interni.

Invero, vanno richiamate le considerazioni riguardanti la relazione che corre tra lo stato di dissesto finanziario e il sistema dei controlli interni degli enti locali (inclusivo della fase della verifica intestata alla Corte dei conti) illustrata nella deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG e nelle pronunce di questa Sezione n. 292/2016 e n. 215/2018.

Dalla prima delle citate deliberazioni della Sezione risulta evidente, in particolare, che il dissesto effettivamente è idoneo ad incidere sulla possibilità di realizzare appieno il sistema dei controlli interni, ma che, al contempo, la carenza di alcuni profili deve *“essere bilanciata dall'espletamento degli altri controlli”*.

Ebbene, quanto emerge dall'analisi dei questionari in esame dimostra che l'Ente è affetto da un malfunzionamento strutturale e trasversale, che riguarda tutte le tipologie di controlli interni, il che rende impossibile operare quel necessario bilanciamento cui le citate pronunce fanno riferimento.

Peraltro, va ribadito che *“sebbene il Comune versi in situazione di dissesto finanziario, tale condizione non potrebbe costituire “esimente all’esercizio dei controlli interni [...] semmai, al contrario, ciò deve indurre ad un rafforzamento del sistema dei controlli, in considerazione degli stringenti vincoli normativi e delle difficoltà gestionali e finanziarie che tali fattispecie comportano”* (cfr. Deliberazione n. 70/2022/VSGC e deliberazione n. 35/2020 della Sez. reg. di controllo per la Calabria).

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 Lentini risulta parzialmente adeguato, in considerazione delle criticità evidenziate in parte motiva;
- la trasmissione della presente deliberazione al Consiglio comunale, tramite il Presidente, al Sindaco, al Segretario Generale ed all’Organo di revisione del Comune di Lentini, 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 Lentini.

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