

REPUBBLICA ITALIANA



CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nella Camera di Consiglio del 6 marzo 2024, composta dai seguenti magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Adriana LA PORTA	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario
Antonio TEA	Primo Referendario
Giuseppe VELLA	Referendario
Antonino CATANZARO	Referendario – relatore
Massimo URSO	Referendario

Visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

Vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

Vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3; visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006); visto, in particolare, l'art. 1, comma 610, della stessa legge 23 dicembre 2005, n. 266, il quale espressamente dispone che le disposizioni della predetta legge "sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti";

Visto, 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;

Viste le Linee guida per il referto annuale dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dei comuni con popolazione oltre 15.000 abitanti sul funzionamento del sistema dei controlli interni per l'anno 2019, approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2020/INPR, anch'esse prevedenti la possibilità di adattamenti dello schema di relazione da parte delle Sezioni regionali, tenuto conto delle peculiarità degli enti controllati e delle singole realtà locali;

Vista la conseguenziale deliberazione di questa Sezione n. 134/2020/INPR;

Visto il referto del Comune di Acireale (CT) sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) relativamente all'anno 2020 inviato il 28/12/2021 (prot. C.d.c. 1933 del 9 marzo 2022) e quello del 30 gennaio 2023 relativo all'anno 2021;

Viste le osservazioni formulate nella relazione del magistrato istruttore con nota prot. 2131 del 29 febbraio 2024;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 21/2024 del 4 marzo 2024, con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 6 marzo 2024;

Udito il relatore Ref. Antonino Catanzaro;
ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

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.

In data 28.12.2021 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. 12/SEZAUT/2021/INPR.

In data 30.01.2023 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.

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, pubblicato sul sito istituzionale che non risulta approvato con delibera di C.C.
- Il rapporto tra il numero di report periodici previsti/programmati negli anni 2020 e 2021, e il numero di report effettivamente prodotti, risulta solo parzialmente soddisfacente, infatti:
- Il controllo sugli equilibri finanziari per il 2020 prevede 1 report programmato, al contrario ne sono stati prodotti 4, mentre per il 2021 previsti 4 prodotti 4
- Il controllo sugli organismi partecipati, e sulla qualità dei servizi, per il 2020 ne prevede 2 ma ne è stato prodotto 1;
- Il sistema dei controlli evidenzia che il controllo sugli organismi partecipati è stato effettuato in maniera parziale rispetto al previsto, nello specifico nel 2021 ne sono stati prodotti 2 a fronte di 4 previsti;
- Parimenti il controllo sulla qualità dei servizi che è stato solo parzialmente effettuato;
- Si evidenziano criticità, di grado medio, nell'organizzazione del sistema dei controlli per quanto concerne gli organismi partecipati;

- Sulla base delle risposte fornite alla prima parte del questionario, dunque, **non può ritenersi che i controlli interni siano stati esercitati in piena conformità a quanto previsto dal regolamento comunale.**

2. CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

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

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

Si evidenziano sul questionario delle criticità sul controllo di regolarità amministrativa e contabile di grado basso, sulle quali non è stata avviata alcuna azione correttiva

Agli esiti del controllo, relativamente agli esercizi 2020 e 2021, 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;

L'Ente ha dichiarato che, nell'anno 2020, sono state rinvenute 28 irregolarità, di cui 25 puntualmente sanate e, per il 2021 sono stati esaminati 124 atti, rilevate 1 irregolarità e ne sono state sanate 1;

Sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi e sono stati inoltrati report semestralmente ai responsabili dei servizi

3. CONTROLLO DI GESTIONE

Tale forma di controllo consiste nell'insieme di strutture, metodiche, procedure e altre misure del servizio di controllo interno, idonee a garantire lo svolgimento delle

funzioni in modo regolare, economico, efficiente ed efficace e la produzione di risultati e servizi di qualità compatibili con le finalità dell'organizzazione.

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

In relazione agli esiti del controllo, relativo agli esercizi 2020 e 2021, si rileva che: In relazione agli esiti del controllo di gestione, relativo agli esercizi 2020 e 2021, si rileva che:

- L'Ente ha dichiarato di aver trasmesso il referto controllo di gestione per l'anno 2021, alla Corte dei conti (ex art. 198-bis tuel),
- per il biennio 2020 e 2021 si osserva che:
- L'Ente si è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa;
- Il controllo di gestione si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia;
- I regolamenti e le delibere dell'Ente prevedono espressamente che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si attengono alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni;
- I report periodici prodotti sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere in meno del 50% dei casi;
- L'Ente ha dichiarato di aver adottato indicatori di "output", di efficienza di efficacia, (non per il 2020) e di economicità, e indicatori di analisi finanziaria;
- In ogni caso l'Ente afferma che Il controllo di gestione NON è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento, determinando la riprogrammazione degli obiettivi;
- 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 e per l'anno 2021, al 62,31 %: tale misura

deve ritenersi insufficiente a garantire una gestione economicamente sana e qualitativamente adeguata;

Il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa risulta alto; inoltre, l'Ente ha dichiarato di aver predisposto un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare.

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:

Riguardo alla programmazione del bilancio 2021-2023, l'Ente ha approvato il PEG, pubblicandone i contenuti sul portale istituzionale nella sezione Amministrazione Trasparente;

- Il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione;
- Il controllo strategico NON utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie;
- Il controllo strategico NON effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione;

- L'Ente NON ha elaborato e applicato nessun tipo di indicatore per il controllo strategico;
- sono stati elaborati ed applicati nell'anno 2020 e 2021 i seguenti indicatori: di mantenimento, di performance individuale e organizzativa di miglioramento della qualità dei servizi ma per il 2020, NON di innovazione e sviluppo;
- La percentuale media di obiettivi strategici raggiunti nell'anno 2020 è pari a 100%, mentre per il 2021 è pari allo 0% a tal proposito l'Ente dichiara che l'OIV è stato rinnovato nel 2022 ed è in fase di completamento la valutazione delle performance per l'anno 2021;
- Per l'anno 2020 e 2021 è stata adottata una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi adottate nell'anno;
- Nel verificare lo stato di attuazione dei programmi, l'organo di indirizzo politico ha verificato i risultati raggiunti rispetto agli obiettivi i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni e rispetto ai risultati;
- Nessuna verifica sull'impatto socio-economico dei programmi ne sugli standard di qualità prefissati;
- In relazione all'anno 2020 e 2021, in merito al monitoraggio dello stato di avanzamento del PEG l'ente non rilascia alcuna informazione;

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).

In relazione agli esiti del controllo si rileva che:

Il controllo sugli equilibri finanziari è integrato con il controllo sugli organismi partecipati, non così per il 2020;

Il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinario svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari per il 2021: non così per il 2020;

- Per gli esercizi 2020 e 2021, sono stati coinvolti attivamente nel controllo degli equilibri finanziari gli organi di governo, il segretario, il responsabile dei servizi, tutti più di due volte;
- Sono state richieste e conseguentemente disposte misure per ripristinare l'equilibrio finanziario per la gestione di competenza, gestione di cassa, e gestione dei residui;
- Durante l'esercizio 2020 ed il 2021 è stato assicurato che il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa;
- Per il 2020 è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL, mentre per il 2021 non ricorre la fattispecie
- Nel corso degli esercizi considerati, NON sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6, del TUEL per il costituirsi di situazioni non compensabili da maggiori entrate o minori spese tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio.

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 detiene partecipazioni;

- L'Ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147-*quater*, comma 1, TUEL;
- Sono stati definiti, per l'anno 2020 ma NON per il 2021, gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente;
- In entrambi gli esercizi, sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'Ente;
- E' stata effettuata l'individuazione delle società a controllo pubblico in conformità al disposto di cui all'art. 2 lett. b) e m) del d.lgs. n. 175/2016 TUSP;
- Nel perimetro delle società controllate sono state incluse anche le società a totale partecipazione pubblica per le quali il controllo viene esercitato in forma congiunta, anche mediante comportamenti concludenti, indipendentemente dall'esistenza di norme di legge, statutarie e/o accordi formalizzati;
- Sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici, e patrimoniali tra l'ente e le sue società partecipate;
- E' stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011);
- E' stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 TUSP;
- Nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, comma 2, TUSP, relativamente a entrambi gli esercizi 2020 e 2021, NON sono emersi indicatori di crisi aziendale;
- Sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali;
- E' stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20 del TUSP;
- E' stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 TUSP;
- Nell'esercizio 2020 (solo alcuni), e 2021 gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del D. lgs. N. 33/2013;

- Sono stati aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico a norma del d.lgs. n. 175/2016 e degli artt. 5 e 192, d.lgs. n. 50/2016;
- Sono stati aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico a norma del d.lgs. n. 175/2016 e degli artt. 5 e 192, d.lgs. n. 50/2016;
- La relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico contiene il programma di valutazione del rischio aziendale, a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, TUSP;
- Nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, comma 2, TUSP, NON sono emersi indicatori di crisi aziendale;
- 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;
- Sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali;
- Nell'esercizio 2021, NON è stato effettuato il monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti;
- In entrambi gli esercizi, gli indicatori utilizzati e applicati sono: efficacia, efficienza, economicità, redditività;
- Alla luce delle criticità emerse, **il funzionamento del controllo sugli organismi partecipati rispetto all'anno 2020 benché vi siano dei miglioramenti rispetto al precedente, lo stesso, tuttavia rimane non 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 agli anni 2020 e 2021, si rileva che:

- L'Ente ha adottato la Carta dei servizi;
- Nell'esercizio 2020 e del 2021 l'Ente ha effettuato l'analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi, sulla base di 10 indicatori,
 - a) accessibilità delle informazioni;
 - b) tempestività della erogazione ;
 - c) trasparenza dei tempi di erogazione ;
 - d) trasparenza sulle responsabilità del servizio;
 - e) correttezza con l'utenza;
 - f) affidabilità del servizio;
 - h) completezza del servizio;
 - g) conformazione agli standard di qualità;
 - h) reclami e segnalazioni di disservizi;
- Gli indicatori hanno soddisfatto i requisiti di appropriatezza (rilevanza, accuratezza, temporalità, fruibilità, interpretabilità e coerenza) nel 50% dei casi;
- Gli standard di qualità programmati nell'anno sono determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti simili in materia;
- L'Ente ha effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni), con frequenza annuale;
- La soddisfazione degli utenti è stata misurata solo su alcuni servizi;
- Sono stati pubblicati i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti, anche se negativi;
- L'Ente NON effettua confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;

- NON sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interessi (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità;
- Rispetto all'anno precedente, l'ente NON ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi (nel loro insieme);
- le rilevazioni sulla qualità dei servizi si estendono anche agli organismi partecipati;
- Gli indicatori elaborati e utilizzati nell'anno risultano sufficientemente credibili, sebbene possano essere implementati in relazione alla trasparenza dei costi di erogazione dei servizi;
- L'Ente NON effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;
- NON sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità.
- In considerazione delle criticità emerse, **il funzionamento del controllo sulla qualità dei servizi non appare adeguato.**

8. APPENDICE LEGATA ALL' EMERGENZA SANITARIA COVID

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

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

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

- La percentuale di dipendenti che ha prestato attività lavorativa in modalità agile risulta adeguata, nonché coerente con le peculiarità della prestazione lavorativa svolta;
- È stata riscontrata una media difficoltà nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile;
- Gli organi di controllo interno NON hanno monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente;
- Il sistema di misurazione e valutazione della performance NON ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori;
- all'interno dell'ente, NON risultano essere istituite strutture dedicate alla verifica del corretto utilizzo dei fondi comunitari;
- Si è proceduto a disciplinare il sistema di rendicontazione delle attività svolte in modalità lavoro agile;
- NON sono stati individuati gli indicatori per valutare lo stato di implementazione, la performance individuale, la performance organizzativa;
- E' stato verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati a seguito delle esigenze di straordinarietà derivanti dalla situazione emergenziale;
- Non sono state volontariamente ridotte le entrate proprie derivanti da IMU/TASI, TARI, ADDIZIONALE IRPEF, ENTRATE A DOMANDA INDIVIDUALE;
- E' stato effettuato il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile;

- E' stato effettuato il monitoraggio dei tempi di realizzazione degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile;
- Si è proceduto ad una mappatura dei processi in grado di evidenziare e superare le eventuali criticità derivanti dalla nuova modalità di lavoro agile;
- È stata adeguata la programmazione strategico - operativa, anche adottando nuovi piani strategici, alle mutate misure organizzative e alle nuove urgenze nella gestione dell'ente;
- E' stato effettuato il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza ai fini della loro corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo;
- L'emergenza per i 2020 ha influito mentre per il 2021, NON ha influito sul monitoraggio dei contratti di fornitura in essere;
- In meno del 50% dei casi si è proceduto a verificare il mantenimento dei livelli di qualità di efficacia efficienza dei servizi all'utenza in ordine a: dimensione delle prestazioni erogate, prontezza e rapidità, coerenza e esaustività;
- E' stata garantita la corretta informazione sui servizi disponibili in presenza e da remoto e sulla modalità di fruizione degli stessi;
- NON è stato rimodulato in funzione del grado di soddisfazione dell'utenza il livello degli standard di qualità;
- 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;

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 dipendenti che ha prestato attività lavorativa in modalità agile risulta adeguata, nonché coerente con le peculiarità della prestazione lavorativa svolta;
- È stata riscontrata una media difficoltà nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile;
- Gli organi di controllo interno NON hanno monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente;
- Il sistema di misurazione e valutazione della performance NON ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori;

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'Organo politico NON ha emanato specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR;
- Gli atti di gestione collegati all'attuazione del PNRR sono risultati conformi ai principi di regolarità amministrativo-contabile;
- Il sistema informativo dell'Ente NON implementa integralmente tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR, al fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGis, gestito dal MEF;
- All'interno dell'Ente è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR;
- L'Ente NON ha adottato specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione, e conflitti di interesse;
- NON è dichiarato se l'organo politico valuta congrua e efficace la governance adottata ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di milestone e target del PNRR, di cui l'Ente è soggetto attuatore;

- l'Organo politico NON ha emanato specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR in materia di:

a) auditing finanziario-contabile

b) auditing sulla performance;

- Gli atti di gestione collegati all'attuazione del PNRR sono risultati conformi ai principi di regolarità amministrativo-contabile;

Il sistema informativo dell'Ente NON implementa integralmente tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR, al fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGis, gestito dal MEF;

In caso di progetti da realizzare con fonti finanziarie differenti (cumulo), sono stati effettuati tutti i controlli volti a prevenire la violazione del principio del divieto di doppio finanziamento (Circolare Mef 33/2021);

- Gli organi di controllo interno NON conducono verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati dall'Ente in qualità di soggetto attuatore del PNRR, al fine di verificare che:

a) sia stata garantita la completa tracciabilità delle operazioni collegate a milestone e target del PNRR, mediante l'attribuzione ad esse di un'apposita codificazione contabile;

b) sono stati conservati tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su adeguati supporti informatici;

c) E' stato richiesto ed attribuito, per ogni procedimento connesso all'attuazione di programmi del PNRR, un apposito codice CUP, in mancanza del quale gli atti medesimi sono da considerarsi giuridicamente nulli (art. 11, l. 3/2003, e art. 1 delibera CIPE 16 novembre 2020).

- Gli organi di controllo effettuano verifiche periodiche sugli atti di spesa relativi ad interventi connessi al PNRR, al fine di accertare che essi non includano anche "costi impropri" (Circolare Mef n. 4/2022);

- I sistemi informatici dell'Ente NON 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 PNRR nei tempi programmati e, in caso contrario, di adottare eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione;

- l'ente NON ha adottato specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse;

- Il controllo di gestione NON produce specifici report, indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento

delle misure previste dal PNRR, e il rispetto dei tempi programmati dalla timeline interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE (decreto Mef 6 agosto 2021, allegato 2)

- L'Ente ha un organico superiore a 50 unità;
- L'Ente ha dato avvio alla formulazione di prime ipotesi di pianificazione propedeutica alla stesura del Piano integrato di attività e organizzazione ("PIAO", art 6, d.l. 80/2021, e art 7, c.1 lett. a, d.l. 36/2022);

Sono state individuate le procedure amministrative da semplificare e reingegnerizzare in attuazione del PIAO;

11. SINTESI DELLE PRINCIPALI CRITICITÀ RILEVATE.

- **Occorre garantire una maggiore conformità alle prescrizioni del Regolamento comunale e, in particolare:**
 - a) **Migliorare il rapporto tra** il numero di report periodici previsti/programmati e il numero di report effettivamente prodotti;
 - b) **Incrementare** il controllo strategico, ed il controllo sugli organismi partecipati e il controllo sulla qualità dei servizi;
- **In relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile:**
 - a) 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;
 - b) dall'elevato numero di irregolarità rinvenute emerge la necessità di incrementare la porzione di atti sottoposti al controllo di regolarità, considerato che, potenzialmente, la maggior parte degli atti emanati dall'Ente potrebbe presentare numerose e gravi irregolarità sotto il profilo amministrativo-contabile;
 - c) si rileva la **non adeguatezza del funzionamento del controllo sugli organismi partecipati;**

d) Si rileva la non adeguatezza sulla gestione dei fondi PNRR.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana,

DELIBERA

- di segnalare le lacune e le disfunzioni – come rilevate nella parte motiva- al Consiglio comunale, tramite il Presidente, al Sindaco ed all'Organo di revisione del Comune di Acireale (CT), per i profili di rispettiva pertinenza.

DISPONE

- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata -ai fini dell'esecuzione- al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Acireale (CT);
- che la presente pronuncia sia pubblicata ai sensi dell'art. 31 del D. Lgs. n. 33/2013.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 6 marzo 2024.

L'ESTENSORE

Antonino Catanzaro

IL PRESIDENTE

Salvatore Pilato

Depositato in Segreteria in data 7 marzo 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura