



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio del 16 gennaio 2024 composta dai seguenti Magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Paolo PELUFFO	Presidente aggiunto
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario – relatore
Antonio TEA	Primo Referendario
Giuseppe VELLA	Referendario
Antonino CATANZARO	Referendario
Giuseppe DI PRIMA	Referendario

VISTI gli artt. 81, 97, primo comma, 100, secondo comma, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il T.U. delle leggi sulla Corte dei conti approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni e integrazioni;

VISTA la deliberazione adottata dalle Sezioni Riunite n. 14 del 16 giugno 2000 recante il *Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti* e successive modifiche e integrazioni;

VISTO l'art. 5, comma 1, lett. a, della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1 (*Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale*);

VISTO l'art. 20 della legge 24 dicembre 2012, n. 243 (*Disposizioni per l'attuazione del principio del pareggio di bilancio ai sensi dell'articolo 81, sesto comma, della Costituzione*), concernente *Funzioni di controllo della Corte dei conti sui bilanci delle amministrazioni pubbliche*;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*) e, in particolare, l'art. 148, rubricato *Controlli esterni*;

VISTE le *Linee guida e relativo questionario per le relazioni annuali del sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del sindaco delle città metropolitane e del presidente delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni*, approvate dalle Sezioni delle autonomie con le deliberazioni n. 13/SEZAUT/2021/INPR del 27 luglio 2021 (per l'esercizio 2020) e n. 16/SEZAUT/2022/INPR del 11 novembre 2022 (per l'esercizio 2021);

ESAMINATI i referti annuali sul sistema dei controlli interni trasmessi dal Sindaco del Comune di Caltanissetta, a norma dell'art. 148, comma 1, del TUEL, per gli esercizi 2020 (prot. Cdc n. 10186 del 19 novembre 2021) e 2021 (prot. Cdc n. 225 dell'11 gennaio 2023);

VISTA la relazione conclusiva del Magistrato istruttore (prot. Cdc n. 370 del 12 gennaio 2024);

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 1 del 16 gennaio 2024 di convocazione e composizione della Sezione per l'odierna adunanza in camera di consiglio;

UDITO il relatore, Primo Referendario Tatiana Calvito;

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto e considerato in

FATTO E DIRITTO

1. Premessa.

Nell'ambito delle funzioni di controllo sulla legittimità e regolarità delle gestioni degli enti locali ascritte alla Corte dei conti, sono stati presi in esame i referti annuali sul sistema dei controlli interni trasmessi dal Sindaco del Comune di Caltanissetta a norma dell'art. 148, comma 1, del TUEL e segnatamente:

- il referto per l'esercizio 2020 (acquisito con prot. Cdc n. 10186 del 19 novembre 2021), redatto secondo le *Linee guida* della Sezione delle Autonomie approvate con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, depositata il 27 luglio 2021;

- il referto per l'esercizio 2021 (acquisito con prot. Cdc n. 225 dell'11 gennaio 2023), redatto secondo le *Linee guida* della Sezione delle Autonomie approvate con deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR, depositata in data 11 novembre 2022.

Premesso, a seguire, il quadro normativo di riferimento, nei paragrafi successivi saranno indicati i principali esiti della verifica sulla base della documentazione pervenuta.

2. Quadro normativo di riferimento.

A seguito della novella introdotta dall'art. 3, comma 1, lett. *e*, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, l'odierno testo dell'art. 148 del TUEL, nel prescrivere l'adozione di un apposito referto sul sistema dei controlli interni, con cadenza annuale, a carico dell'organo rappresentativo dell'ente locale (ossia, il Sindaco – con obbligo, tuttavia, limitato dal legislatore ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti –, e il Presidente della provincia), da trasmettere alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la verifica dell'adeguatezza del suo complessivo funzionamento, si inserisce nel novero delle riforme legislative che, dal 2012, hanno interessato il rafforzamento del sistema dei controlli esterni della magistratura contabile sulle autonomie locali al fine di conferire compiutezza alle modifiche intervenute sul testo costituzionale in materia di equilibri dei bilanci pubblici, sostenibilità del debito e concorso di tutti gli enti territoriali all'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea (*cfr.* artt. 81, 97, primo comma, e 119, primo comma, Cost. a seguito della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1).

In base al dettato normativo, il referto annuale a cura dell'organo politico di vertice conforma i propri contenuti alle linee guida elaborate periodicamente dalla Sezione delle autonomie (art. 148, comma 1, del TUEL).

Come osservato dalla Sezione delle autonomie sin nelle sue prime pronunce sul tema (deliberazioni n. 4/SEZAUT/2013/INPR e n. 28/SEZAUT/2014/INPR), i controlli devono costituire l'imprescindibile base di riferimento per le scelte funzionali alla realizzazione di processi di razionalizzazione della gestione amministrativa e finanziaria e al radicale mutamento dei comportamenti amministrativi, che devono essere prioritariamente improntati a criteri di tracciabilità e responsabilità.

La disposizione in questione si colloca, infatti, nell'ambito dell'esigenza di garantire effettività alle fondamentali fasi in cui si articola il ciclo dei bilanci pubblici, imperniato sui distinti ed integrati momenti della programmazione, della gestione e del controllo.

Gli sforzi per l'ottimizzazione della gestione devono essere concentrati sulla definizione di obiettivi e di processi che assicurino un percorso in grado di coniugare la regolarità dell'azione amministrativa, intesa come rispetto del complesso delle regole finanziarie e procedurali, formali e sostanziali, con l'efficacia e l'efficienza della gestione. Il complesso di queste linee di azione, che solo un sistema funzionale di controlli interni può supportare, deve condurre verso l'economicità della gestione, così da determinare la contrazione dei costi di erogazione dei servizi senza, tuttavia, pregiudicarne la qualità e l'estensione.

Il ruolo affidato agli enti territoriali nel percorso di riduzione della spesa risulta d'importanza strategica per il raggiungimento della stabilità finanziaria del Paese.

In tempi più recenti, la medesima Sezione delle autonomie (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR), nel valorizzare i fondamentali enunciati della giurisprudenza costituzionale stratificatasi in ordine ai principi cardine della riforma introdotta nella Carta fondamentale, ha evidenziato che il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce il miglior presidio per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, oltreché per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.

In un contesto di crescenti difficoltà economiche e finanziarie, l'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del decisore politico e amministrativo, nonché per soddisfare i bisogni della collettività amministrata. Attivando il processo di autovalutazione dei propri sistemi di pianificazione-programmazione e controllo, nonché dei cicli erogativi in termini di apporto quantitativo e qualitativo, l'Ente può, infatti, migliorare le proprie *performance* attraverso un articolato flusso informativo che, partendo dagli obiettivi strategici, è in grado di individuare ed alimentare gli obiettivi operativi in un quadro organizzativo più strutturato e consapevole.

È noto, peraltro, che il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, di converso, aumenta il rischio di alterazioni nei processi decisionali e programmatici,

indebolisce le scelte gestionali e organizzative, riduce il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, e impedisce, in ultima analisi, al controllore esterno di fare affidamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente.

Secondo l'indirizzo costante della Sezione delle autonomie, le finalità di fondo del controllo disciplinato dal novellato art. 148 del TUEL possono essere declinate nei seguenti punti:

- verifica dell'adeguatezza funzionale 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;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- monitoraggio in corso d'anno 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.

Con riguardo agli esercizi 2020 e 2021, il nuovo schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, si è arricchito di approfondimenti specifici sugli aspetti dei controlli che si sono resi necessari per fronteggiare la crisi pandemica, nonché sull'organizzazione delle prestazioni lavorative del personale basata sui requisiti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente conseguenti al recepimento del modello del c.d. *"smart working"*.

A decorrere dal 2021, le linee guida hanno valorizzato il tema dell'implementazione dei controlli in ragione dello straordinario piano di investimenti pubblici conosciuto come Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori, e del nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa, noto come Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), introdotto dall'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (recante *"Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia"*).

Il sistema di funzionamento dei controlli interni è, infine, presidiato da un apposito apparato sanzionatorio rimesso alla giurisdizione della magistratura contabile, in quanto, a

norma dell'art. 148, comma 4, del TUEL è previsto che «[i]n caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione».

3. Il sistema dei controlli interni.

La Sezione introduttiva del referto-questionario mira alla ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo, partitamente esaminate nelle sezioni successive, allo scopo di verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentari, statutarie o di programmazione.

I principali elementi informativi resi dal Comune di Caltanissetta evidenziano che:

- negli esercizi 2020 e 2021, il sistema dei controlli interni ha ricoperto tutte le singole tipologie di controllo (di regolarità amministrativa e contabile; di gestione; strategico; sugli equilibri finanziari; sugli enti partecipati; sulla qualità dei servizi) secondo le previsioni e le finalità regolamentari dell'Ente (cfr. punto n. 1.1 del referto anno 2020 e punto n. 1 del referto anno 2021);
- risulta adeguato il rapporto tra il numero di relazioni periodiche previste negli anni 2020 e 2021 e il numero di quelle effettivamente prodotte, determinandosi una corrispondenza tra programmazione iniziale e realizzazione finale dell'attività di revisione della complessiva gestione amministrativa e finanziaria (cfr. punto n. 1.2 del referto 2020 e punto n. 2 del referto 2021). In particolare, in entrambi gli esercizi sono stati prodotti: a) per il controllo di regolarità amministrativa e contabile n. 3 report; b) per il controllo di gestione n. 1 report; c) per il controllo strategico n. 1 report; d) per il controllo sugli equilibri finanziari n. 4 report; e) per il controllo sugli organismi partecipati n. 1 report; e) per il controllo sulla qualità dei servizi, n. 1 report, limitatamente al solo esercizio 2021. Con riferimento all'anno 2020, l'Ente, pur avendo programmato la redazione di n. 1 report, non ha fornito indicazione circa il numero di report prodotti;
- nell'esercizio 2020, in relazione all'organizzazione o attuazione dei controlli, l'Ente ha riscontrato criticità, rispettivamente, di livello medio per il controllo sugli

organismi partecipati e di livello basso in relazione al controllo sulla qualità dei servizi (*cf.* punto n. 1.4 del referto 2020 e punto n. 4 del referto 2021);

- il numero di unità di personale assegnato allo svolgimento dei controlli interni risulta adeguato, in ragione della circostanza che, dall'indicatore F.T.E¹ segnalato per ciascuna tipologia di controllo, si ricava un dato medio pari a 0,19 (*cf.* quesito n. 1.5 del questionario 2020 e quesito n. 5 del questionario 2021);
- in entrambi gli esercizi, a seguito della presentazione di *report* ufficiali, l'Ente non ha avviato azioni correttive attraverso atti di competenza della Giunta o del Consiglio (*cf.* quesito n. 1.5 del questionario 2020 e quesito n. 5 del questionario 2021) né ha provveduto all'attuazione di modifiche finalizzate alla maggiore integrazione e al raccordo dell'intero sistema dei controlli interni (*cf.* punto n. 1.6 del referto 2020 e punto n. 6 del referto 2021);
- in entrambi gli esercizi sono intervenute segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza circa il mancato o parziale adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai sensi dell'art. 43, comma 5, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (*cf.* punto n. 1.3 del referto 2020 e punto n. 3 del referto 2021).

Osservazioni

In base alle informazioni introduttive e di carattere generale ricavabili dai singoli referti, negli esercizi 2020 e 2021 il Comune di Caltanissetta ha elaborato strumenti e metodologie di controllo sulla propria attività amministrativa e finanziaria, volti a rendere agli organi politici di vertice e agli amministratori, con cadenza periodica, elementi conoscitivi sull'andamento della gestione dei servizi.

Nel periodo di riferimento, si rileva che la struttura interna competente sul controllo di gestione ha rassegnato le proprie conclusioni sull'esito delle complessive verifiche attraverso la predisposizione della relazione specificamente prevista dall'art. 198 del TUEL, informando gli organi preposti e procedendo alla sua trasmissione anche alla Sezione di controllo, in adempimento delle prescrizioni contenute nell'art. 198-*bis* 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.

Sotto il profilo delle relazioni prodotte nel corso del ciclo di bilancio, l'attività di revisione della complessiva gestione amministrativa e finanziaria appare essersi svolta, in linea tendenziale – e salvo le specifiche osservazioni che saranno illustrate nella parte a seguire –, in corrispondenza alla programmazione iniziale e coinvolgendo un adeguato numero di risorse umane interne.

In chiave critica, si evidenzia che i principali atti di natura regolamentare, su cui il Comune conforma il sistema dei controlli interni, non è accessibile attraverso la consultazione dell'apposita sezione *“Amministrazione trasparente”* del proprio sito istituzionale. Il riferimento è, in particolare, alla deliberazione consiliare n. 20 del 26 aprile 2015, recante disciplina dei controlli interni, menzionata all'interno della sopracitata relazione redatta ai sensi dell'art. 198 del TUEL.

Si ricorda, infatti, che, a norma dell'art. 12 del d.lgs. n. 33 del 2013, sono stati disciplinati gli *“Obblighi di pubblicazione concernenti gli atti di carattere normativo e amministrativo generale”* e che, tra questi, l'enunciato normativo include anche *«le direttive, le circolari, i programmi e le istruzioni emanati dall'amministrazione e ogni atto, previsto dalla legge o comunque adottato, che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero nei quali si determina l'interpretazione di norme giuridiche che le riguardano o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse, ivi compresi i codici di condotta, le misure integrative di prevenzione della corruzione individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2-bis, della legge n. 190 del 2012, i documenti di programmazione strategico-gestionale e gli atti degli organismi indipendenti di valutazione»*.

D'altronde, dalle informazioni rese nei referti annuali emerge l'esistenza di inadempimenti – sebbene espressi in forma del tutto generica – circa il rispetto dei fondamentali obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa primaria. Si tratta, tuttavia, di un elemento di fatto che avrebbe potuto essere ulteriormente specificato all'interno dei rispettivi questionari, inserendo alcuni sintetici approfondimenti nella parte dedicata alle *“note”* poste a chiusura della Prima Sezione, al fine di permettere una disamina della casistica ricorrente, nonché della minore o maggiore gravità delle infrazioni rilevate.

4. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

La Seconda Sezione del referto-questionario è volta a intercettare le eventuali problematiche presenti nello svolgimento del controllo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, nel funzionamento dei processi a

monte e a valle dei *report* redatti nel corso dell'esercizio e nell'adozione delle misure consequenziali facenti capo ai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale è articolata.

In base alle categorie generali del diritto, la regolarità amministrativa attiene alla verifica della legittimità degli atti in relazione ai tradizionali vizi da cui essi possono essere affetti (violazione di legge, incompetenza, eccesso di potere), mentre la regolarità contabile concerne il rispetto delle norme e dei principi contabili che attengono al ciclo del bilancio nelle sue varie fasi della programmazione, gestione e rendicontazione dei risultati.

A norma degli artt. 49 e 147-*bis* del TUEL, che configurano una forma di *auditing* interno per gli enti locali, il controllo in questione:

- a) nella **fase preventiva** della formazione dell'atto amministrativo:
 - si svolge in relazione a ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non costituisca mero atto di indirizzo, attraverso l'espressione del parere da parte del responsabile del servizio interessato (o in mancanza, dal segretario dell'ente) in ordine alla regolarità tecnica e, altresì, da parte del responsabile del servizio finanziario in merito alla regolarità contabile, ove la proposta da approvare comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio (art. 49 del TUEL);
 - è assicurato da ogni responsabile di servizio attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica, attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, e dal responsabile del servizio finanziario a mezzo del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria (art. 147-*bis*, comma 1, del TUEL);
- b) nella **fase successiva**, si svolge sotto la direzione del segretario secondo criteri e metodologie definiti nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente. Sono soggette al controllo successivo di legittimità le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento (art. 147-*bis*, comma 2, del TUEL).

Quanto ai principali esiti della verifica sui dati riportati dal Comune di Caltanissetta nei referti degli esercizi 2020 e 2021, si rileva che:

- in relazione al sistema di controllo delineato dall'art. 49 del TUEL, nel periodo considerato non ricorrono fattispecie di deliberazioni della Giunta e del Consiglio adottate in presenza del parere negativo di regolarità tecnica o contabile (*cfr.* punto 2.1 del referto 2020 e punto n. 1 del referto 2021). Inoltre, il parere di regolarità contabile del responsabile dei servizi finanziari è stato supportato dagli elementi indicati dai responsabili dei servizi circa i riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente (*cfr.* punto 2.1 del referto 2020 e punto n. 2 del referto 2021);
- ai fini dello svolgimento del controllo successivo, è stato indicato l'utilizzo dell'estrazione causale semplice quale tecnica di campionamento per la selezione degli atti amministrativi (*cfr.* punto n. 2.3 del referto 2020 e punto n. 3 del referto 2021);
- ai fini dell'individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile e delle modalità di selezione degli atti da scrutinare, il Comune – attesa la non specificità della relativa risposta (*“non ricorre la fattispecie”*) – appare, agli effetti, non tenere conto degli esiti del controllo di gestione e di legittimità effettuati nell'anno precedente (*cfr.* punti nn. 2.4 e 2.5 del referto 2020 e punti nn. 4 e 5 del referto 2021);
- nel 2020 sono stati sottoposti al vaglio di legittimità, in via successiva, n. 185 atti su un totale di n. 1.850 adottati nel corso dell'anno, con un campione pari al 10% del totale, riscontrando n. 150 irregolarità oggetto di puntuale segnalazione (*cfr.* punto n. 2.5 del referto 2020). Nel 2021 sono stati sottoposti al vaglio di legittimità, in via successiva, n. 205 atti su un totale di n. 2.050 adottati nel corso dell'anno, con un campione pari al 10% del totale, riscontrando n. 121 irregolarità oggetto di puntuale segnalazione (*cfr.* punto n. 5 del referto 2021);
- l'Ente dichiara non ricorrere la fattispecie prevista dall'art. 41 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66, per il quale nell'ipotesi di superamento dei termini per il pagamento delle transazioni commerciali, l'organo competente al controllo di regolarità amministrativo-contabile procede alla verifica delle attestazioni concernenti i ritardi in questione, le quali devono anche indicare le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti (*cfr.* punto 2.9 del

referto 2020 e punto n. 9 del referto 2021). Con riferimento al solo 2021, l'Ente afferma di avere implementato le procedure per monitorare il flusso di liquidazione delle fatture commerciali entro i termini di legge (cfr. punto n. 10 del referto 2021).

Osservazioni

Gli elementi informativi ricavabili dai dati riprodotti nei referti in esame evidenziano alcuni fattori di debolezza all'interno dell'area del controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti dell'amministrazione comunale.

In primo luogo, sussiste una discrasia tra la percentuale di provvedimenti sottoposti al controllo successivo di legittimità, pari al 10% del totale degli atti adottati nell'esercizio, rispetto al tasso programmato e indicato nei propri atti a carattere generale.

Come descritto all'interno delle relazioni redatte dall'Ente a norma dell'art. 198 del TUEL, infatti, l'art. 2 del proprio regolamento sui controlli interni, rubricato *Modalità di realizzazione del controllo preventivo di regolarità amministrativa – contabile*, prescrive che «[...] la selezione deve garantire il controllo di **almeno il 15% degli atti di cui almeno il 10% secondo il criterio del maggior valore economico**».

In secondo luogo, i criteri di selezione degli atti da sottoporre al controllo in un dato esercizio non appaiono calibrati su quelle aree dell'attività amministrativa che, in ragione degli esiti dei controlli di gestione e di legittimità dell'anno precedente, hanno mostrato profili critici e che, dunque, si presentano maggiormente esposte a fenomeni di diffusa irregolarità.

Inoltre, nonostante siano state evidenziate irregolarità in numero elevato, l'attività di intervento sulle medesime, posta in essere dall'Ente, è stata inesistente. Tali aspetti avrebbero potuto essere ulteriormente specificati all'interno dei rispettivi referti annuali, inserendo alcuni sintetici approfondimenti nella parte dedicata alle "note" poste a chiusura della Seconda Sezione del questionario, al fine di permettere una disamina della casistica ricorrente, nonché della minore o maggiore gravità delle irregolarità più frequentemente rilevate, allo scopo di comprendere i motivi dell'assenza delle conseguenti azioni correttive. Si rileva, infine, che, sebbene il Comune affermi non ricorrere la fattispecie prevista dall'art. 41 del d.l. n. 66 del 2014, nel periodo considerato si sono verificati ritardi in relazione al pagamento delle obbligazioni giuridiche passive per transazioni commerciali, da assolvere regolarmente entro i termini stabiliti dal decreto-legislativo 9 ottobre 2002, n. 231

(ordinariamente 30 giorni e, nei casi disciplinati dalla normativa, non superiori a 60), come ricavabile dai dati pubblicati sul sito del MEF (sezione “*Il monitoraggio dello stock di debiti commerciali residui*”) ed elaborati dal Ministero sulla base del sistema informativo denominato Piattaforma per i crediti commerciali (PCC).

5. Il controllo di gestione.

La Terza Sezione del referto-questionario contiene domande correlate a profili di carattere eminentemente organizzativo e di contesto, con approfondimenti sull'utilizzo dei *report* periodici, sulla natura degli indicatori adottati, sul tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale e sul grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa.

A norma dell'art. 147, comma 2, lett. *a*, del TUEL, il sistema dei controlli interni, anche attraverso il controllo sulla gestione, è teso a «*verificare [...] l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati*».

In concreto, il controllo di gestione monitora il complesso dell'attività dell'ente, rilevando a intervalli regolari, nel corso dell'esercizio, scostamenti tra risultati e obiettivi predeterminati, al fine di consentire l'individuazione delle cause e la segnalazione delle eventuali misure correttive all'organo di direzione.

I risultati della gestione sono misurati in termini di: *a*) capacità di massimizzare il rapporto tra risultati ottenuti e mezzi impiegati (*efficacia*), rilevando il rapporto tra quantità\qualità dei servizi erogati (*output*) e quantità\qualità delle risorse impiegate (*input*); *b*) capacità di raggiungimento dei risultati (*efficienza*), rilevando il rapporto tra quantità\qualità dei bisogni soddisfatti (*outcome*) e quantità\qualità dei servizi erogati (*output*); *c*) capacità di realizzare una gestione che assicuri la copertura dei costi con i ricavi (*economicità*), rilevandone gli aspetti di sostenibilità.

In merito ai preponderanti esiti della verifica circa i dati riportati nei referti degli esercizi 2020 e 2021, si rileva che:

- il Comune di Caltanissetta ha dichiarato di essersi dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo (*cfr.* punto 3.1 del referto 2020 e punto n. 2 del referto 2021) ma di NON utilizzare il metodo della partita doppia (*cfr.* punto 3.2 del referto 2020 e punto n. 3 del referto 2021);

- i *report* periodici sono indicati come tempestivi e aggiornati nel fornire informazioni utili alle decisioni da prendere nella maggior parte delle fattispecie, ossia in oltre il 50% dei casi (*cfr.* punto 3.4 del referto 2020 e punto n. 5 del referto 2021);
- il controllo di gestione NON è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi (*cfr.* punto 3.6 del referto 2020 e punto n. 7 del referto 2021);
- è stato indicato un ALTO grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi nelle aree dei servizi amministrativi, tecnici e alla persona (*cfr.* punto 3.8 del referto 2020 e punto n. 9 del referto 2021);
- l'Ente ha dichiarato di NON aver predisposto un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare (*cfr.* punto 3.9 del referto 2020 e punto n. 10 del referto 2021);
- il tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente è tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali, è risultato pari, per l'anno 2020, al 16,48%, e, per l'anno 2021, al 18,62% (*cfr.* punto 3.7 del referto 2020 e punto n. 8 del referto 2021).

Osservazioni

Si prende atto della circostanza che il Comune, ai fini del controllo di gestione, abbia adottato un metodo di rilevazione analitica per centro di costo e che, all'esito delle misurazioni annuali, abbia giudicato elevato il complessivo grado di raggiungimento degli obiettivi. Ad ogni modo, si osserva la potenziale inaffidabilità di un sistema di contabilità economico-patrimoniale non fondato sul metodo della partita doppia, che, secondo gli standard in uso, contraddistingue il modello cardine di tenuta delle scritture contabili secondo la scienza aziendalistica.

Occorre soffermarsi, infine, sul tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale, risultato corrispondente, rispettivamente, al 16,48% nel 2020 e al 18,62% nel 2021.

Nonostante l'Ente non versi in condizioni di deficitarietà strutturale e, dunque, non sia obbligato a garantire i livelli minimi di copertura dei servizi stabiliti dalla normativa di riferimento (ossia il 36%, con eccezione del servizio acquedotto e del servizio di smaltimento dei rifiuti solidi urbani), si osserva che, a consuntivo, le percentuali conseguite si pongono al di sotto dei tassi stabiliti con gli atti amministrativi generali allegati al bilancio di

previsione. Sotto tale profilo, infatti, la Giunta comunale aveva programmato la copertura dei servizi con tariffe a carico dell'utenza, rispettivamente, nella misura del 23,42% nel 2020 (deliberazione n. 170 del 31 dicembre 2019) e del 23,02% nel 2021 (deliberazione n. 61 del 7 giugno 2021).

Sebbene non sia stato raggiunto l'obiettivo di economicità dei servizi a domanda individuale secondo le iniziali previsioni, i risultati della gestione non hanno, comunque, pregiudicato gli equilibri finanziari determinati a consuntivo. Limitatamente all'esercizio 2021, emerge che l'Ente sia riuscito a garantire l'equilibrio di parte corrente tra le entrate (Titoli I-II-III) e le spese (Titolo I), generando, altresì, un notevole avanzo di gestione. Nel 2021, infatti, il totale delle entrate correnti è stato pari a euro 66.929.117,33 a fronte di spese correnti per euro 43.778.554,96.

6. Il controllo strategico.

La Quarta Sezione del referto-questionario è intesa a sondare il livello di attenzione delle verifiche in ordine all'attuazione dei programmi nonché delle tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici nell'individuazione degli obiettivi delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione.

A norma dell'art. 147-ter del TUEL, il controllo strategico, infatti, è finalizzato a verificare l'effettiva attuazione delle scelte e degli obiettivi contenuti nei documenti di pianificazione, nelle direttive e negli altri atti degli organi di direzione politica. 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 effettuato negli anni 2020 e 2021, dagli elementi informativi resi nei singoli referti annuali del Comune di Caltanissetta si ricava che:

- nell'anno 2020, il controllo strategico NON è stato operativamente integrato con il controllo di gestione: tale problematica risulta superata nel 2021 (cfr. punto n. 4.2 del referto 2020 e punto n. 2 del referto 2021);

- negli esercizi considerati, al fine di integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio, le verifiche inerenti al controllo strategico hanno impiegato le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie (*cfr.* punto n. 4.3 del referto 2020 e punto n. 3 del referto 2021), tuttavia, NON sono state elaborate, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione (*cfr.* punto n. 4.4 del referto 2020 e punto n. 4 del referto 2021);
- il tasso medio degli obiettivi strategici raggiunti nell'esercizio è stato pari al 95% per l'anno 2020 e al 90% per l'anno 2021 (*cfr.* punto n. 4.6 del referto 2020 e punto n. 6 del referto 2021);
- i parametri in base ai quali l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi si sono concentrati sui risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, ai tempi di realizzazione rispetto alle previsioni e all'impatto socio-economico dei programmi, mentre NON sono stati presi in considerazione il grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati né il rispetto degli standard di qualità prefissati (*cfr.* punto n. 4.8 del referto 2020 e punto n. 8 del referto 2021);
- è stata adottata nell'anno una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi (*cfr.* punto n. 4.7 del referto 2020 e punto n. 7 del referto 2021), mentre il monitoraggio sullo stato di avanzamento del PEG è stato effettuato con periodicità trimestrale (*cfr.* punto n. 4.9 del referto 2020 e punto n. 9 del referto 2021).

Osservazioni

Il quadro informativo ricavabile dal referto-questionario, unitamente agli elementi integrativi presenti all'interno delle relazioni sui controlli interni trasmesse a norma dell'art. 198-bis del TUEL, restituiscono la presenza di un sistema di controllo strategico sufficientemente strutturato e adeguato.

In proposito, si rileva che sono state adottate specifiche deliberazioni concernenti la ricognizione dello stato di realizzazione dei programmi, rispettivamente, con deliberazione consiliare n. 47 del 5 novembre 2020 per l'anno 2020 e con deliberazione della Giunta comunale n. 105 del 15 settembre 2022 per l'anno 2021.

Tuttavia, sono stati esclusi dalle verifiche alcuni fondamentali aspetti della pianificazione strategica dell'Ente, in quanto, in relazione ai singoli programmi, non sono stati presi in esame il grado di assorbimento delle risorse né gli aspetti qualitativi prefissati. Si osserva, sul punto, che le opzioni allocative in merito alle risorse finanziarie rappresentano il momento più qualificante dell'attività di indirizzo politico, in quanto le scelte operate dal decisore pubblico, nell'esercizio dei poteri di autogoverno della comunità locale, costituiscono massima espressione dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti territoriali, in funzione della realizzazione delle esigenze dei cittadini posti in condizioni di prossimità, attraverso l'erogazione di servizi qualitativamente idonei a rispondere al grado delle aspettative provenienti dagli amministratori.

7. Il controllo sugli equilibri finanziari.

La Quinta Sezione del referto-questionario 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.

L'art. 147-*quinquies* del TUEL ha inteso conferire specifica autonomia a tale tipologia di controllo che si svolge sugli equilibri finanziari in termini di competenza, cassa e residui, riprendendo e sviluppando singole prescrizioni contenute in altre parti dell'ordinamento contabile degli enti locali (artt. 153, comma 6, 154, comma 4, e 193 del TUEL).

Come è noto:

- gli equilibri di competenza attengono all'equilibrio complessivo di bilancio, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione, e all'equilibrio sia di parte corrente (cui concorre anche il controllo dei risultati economico-finanziari degli organismi partecipati) sia di parte capitale (art. 162, comma 6, del TUEL e art. 9 della legge 24 dicembre 2012, n. 243, comma 1, della legge);
- gli equilibri inerenti alla gestione dei residui prendono a riferimento il saldo dell'operazione di riaccertamento dei residui e sussistono ove il medesimo si presenti positivo, o almeno pari a zero, in modo da non incidere negativamente sul risultato di amministrazione;

- gli equilibri di cassa assicurano che il flusso dei pagamenti complessivi, di competenza e dei residui, non superi il volume totale delle riscossioni, di competenza e dei residui, sommato alle giacenze iniziali.

La logica insita nel controllo in questione consiste, in particolare, nell'individuazione dei flussi informativi necessari all'ente affinché siano tempestivamente attivati i processi correttivi in grado di interrompere i trend gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio, ripristinando il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione di controllo 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 per gli esercizi 2020 e 2021, si rileva che:

- l'Ente NON dispone di dati concernenti gli organismi partecipati da impiegare nel controllo sugli equilibri di bilancio (*cfr.* punto n. 5.1 del referto 2020 e punto n. 1 del referto 2021);
- sono state adottate dal responsabile dei servizi finanziari specifiche linee di indirizzo e/o di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri di bilancio (*cfr.* punto n. 5.2 del referto 2020 e punto n. 2 del referto 2021) e sono stati coinvolti, in maniera attiva e con frequenza adeguata, gli organi di governo, il segretario e i responsabili dei diversi servizi (*cfr.* punto n. 5.3 del referto 2020 e punto n. 3 del referto 2021);
- l'esito del controllo non ha richiesto l'adozione di misure specifiche in riferimento a tutti gli ambiti gestionali, di competenza, dei residui e di cassa (*cfr.* punto n. 5.4 del referto 2020 e punto n. 4 del referto 2021);
- è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa (*cfr.* punto n. 5.6 del referto 2020 e punto n. 6 del referto 2021).

Osservazioni

Dagli elementi informativi offerti, la tipologia di controllo in questione appare sufficientemente strutturata e adeguata.

In senso critico, tuttavia, deve stigmatizzarsi la circostanza che, in difformità al paradigma normativo di riferimento (art. 147-*quinquies*, comma 3, del TUEL), non è stata effettuata

anche una valutazione degli effetti prodottisi sul bilancio finanziario dell'Ente in conseguenza dell'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

Sotto tale profilo, infatti, non devono essere trascurati i risultati gestionali che potrebbero riverberarsi negativamente sull'ente partecipante, in considerazione – a titolo esemplificativo – dei rapporti finanziari che si intrecciano a causa dell'esistenza di contratti di servizio, oppure in ragione dell'obbligo di stanziamento di un *Fondo perdite società partecipate* al ricorrere dei presupposti di legge (art. 21 del TUSP), nonché dell'eventuale necessità di procedere al riconoscimento di debiti fuori bilancio nei casi e con i limiti previsti dall'ordinamento, a titolo di copertura di disavanzi per fatti di gestione o di ricapitalizzazione di società costituite per l'esercizio di servizi pubblici locali (art. 194, comma 1, lett. *b* e *c*, del TUEL).

8. Il controllo sugli organismi partecipati.

La Sesta Sezione del referto-questionario mira 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.

Secondo le previsioni dell'art. 147-*quater* del TUEL, infatti, l'ente locale: *a*) definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale, esercitati dalle proprie strutture interne, che ne sono responsabili (comma 1); *b*) definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica (comma 2); *c*) effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

In via preliminare, tenuto conto delle principali informazioni contenute nelle deliberazioni con cui l'Ente ha adempiuto all'obbligo della ricognizione annuale delle proprie partecipazioni societarie, dirette e/o indirette, regolarmente trasmesse a questa Sezione di

controllo (per l'esercizio 2020, *cfr.* deliberazione consiliare n. 60 del 31 dicembre 2021; per l'esercizio 2021, *cfr.* deliberazione consiliare n. 79 del 20 dicembre 2022), occorre dare conto delle società, diverse da quelle in liquidazione, in cui il Comune di Caltanissetta ha detenuto rapporti di partecipazione, attraverso la rappresentazione del prospetto a seguire.

Progres- sivo	Codice fiscale società	Denominazione società	Anno di costi- tuzione	% Quota di parteci- pazione	Attività svolta	Partecipa- zione di controllo	Società in house	Quotata (ai sensi del D.Lgs. n. 175/ 2016)	Holding pura
A	B	C	D	E	F	G	H	I	J
1	92014130857	Consorzio per la istituzione e la gestione dei corsi universitari	1991	20,00	gestione corsi universitari	NO	NO	NO	NO
2	01859310854	GAL Terre del Nisseno Società Consortile a r.l.	2011	2,22	promozione, incentivazione delle attività agricole e prodotto tipici- Gruppo azione locale	NO	NO	NO	NO
3	01897400857	S.R.R. ATO 3 - Caltanissetta Provincia Nord	2012	44,73	org. Territoriale, affidamento e disciplinadel serv. Di gestione integrata dei rifiuti	NO	NO	NO	NO

Quanto alle società per le quali sono state avviate le procedure di scioglimento, si ricava la seguente situazione:

1. Caltanissetta S.c.a.r.l. in liquidazione dal 3 aprile 2008, con partecipazione del 30,19%;
2. A.T.O. Ambiente CL1 S.p.a. in liquidazione dal 20 dicembre 2010, con partecipazione del 49,62%;
3. Caltanissetta Agricoltura e Sviluppo S.c.p.a. in liquidazione dal 26 giugno 2015, con partecipazione del 12%.

Negli esercizi 2020 e 2021, in base al superiore prospetto riprodotto in atti ufficiali, le società in attività non presentano partecipazioni di controllo da parte del Comune di Caltanissetta né i requisiti qualificanti la fattispecie dell'*in house providing*.

Pertanto, ai fini della redazione del referto-questionario, il Comune ha omesso risposte specificamente afferenti alle società in *controllo pubblico* o in *controllo analogo*, come richiamate da singole disposizioni del TUSP.

In merito ai principali esiti della verifica sui dati riportati nei referti relativi agli esercizi 2020 e 2021, si rileva che:

- negli anni considerati, l'Ente ha definito gli indirizzi strategici e operativi degli organismi strumentali (*cfr.* punto n. 6.2 del referto 2020 e punto n. 2 del referto 2021),

tuttavia NON si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147-*quater*, comma 1, TUEL (*cfr.* punto n. 6.1 del referto 2020 e punto n. 1 del referto 2021);

- nel solo anno 2020, NON è stata effettuata la verifica dei rapporti creditor e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. *j*, del d.lgs. n. 118 del 2011 (*cfr.* punto n. 6.7 del referto 2020), ma nell'anno successivo i reciproci rapporti sono stati riconciliati e il consuntivo è stato corredato della doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo (*cfr.* punti n. 8 e 8.1. del referto 2021);
- sono effettuati *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali (*cfr.* punto n. 6.14 del referto 2020 e punto n. 15 del referto 2021).

Osservazioni

Come già anticipato, secondo le indicazioni ricavabili da altri documenti ufficiali, le partecipazioni societarie del Comune di Caltanissetta non presentano i requisiti per essere definite di *controllo pubblico* (art. 2, comma 1, lett. *b*, del TUEL) né sono detenute presso organismi aventi i requisiti dell'*in house providing* (art. 2, comma 1, lett. *c, d, o*, del TUEL). Pertanto, le risposte presenti nei questionari-referti restituiscono pochi significativi elementi informativi circa l'adeguatezza del sistema dei controlli, in quanto le domande proposte sono state principalmente calibrate su tali fattispecie.

Ad ogni modo, dalla ricognizione annuale delle proprie partecipazioni societarie, dirette e/o indirette, regolarmente trasmesse a questa Sezione di controllo (per l'esercizio 2020, *cfr.* deliberazione consiliare n. 60 del 31 dicembre 2021; per l'esercizio 2021, *cfr.* deliberazione consiliare n. 79 del 20 dicembre 2022), emerge un buon grado di approfondimento circa alcune tematiche relative ai complessivi assetti societari e alla verifica dei profili che la normativa vigente sottopone alla costante attenzione del decisore politico ai fini dell'adozione di misure di razionalizzazione (art. 20, comma 2, TUSP).

In riferimento al Consorzio universitario di Caltanissetta, dopo avere rilevato la presenza di un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti (art. 20, comma 2, lett. *b*, del TUEL), l'Ente motiva nei termini a seguire le ragioni della mancata adozione di misure di razionalizzazione: «*Il fatto che il Consorzio Universitario abbia un solo dipendente, con la qualifica*

di segretario amministrativo, risponde alla logica di azione dello stesso consorzio la cui azione è volta allo sviluppo di relazioni, all'ampliamento dei rapporti istituzionali sia a livello locale che extralocali. Per tali tipi di azioni è sufficiente una sola figura professionale che si occupa della segreteria della presidenza del Consorzio, svolgendo attività amministrative, si occupa della gestione degli archivi, cura il disbrigo pratiche amministrative, cura i contatti con l'esterno, si relaziona con l'utenza, ed in generale svolge tutti gli adempimenti amministrativi collegati alla figura del presidente del Consorzio Universitario».

Anche con riguardo al GAL Terre del Nisseno S.c.a.r.l., dopo avere osservato il ricorrere delle circostanze richiamate dall'art. 20, comma 2, lett. *b* (numero amministratori superiori a quello dei dipendenti) e lett. *c* del TUSP (fatturato medio non superiore a 1.000.000 euro nel triennio precedente), anche in questo caso l'Ente rende una esplicita motivazione circa le ragioni della mancata adozione di misure di razionalizzazione: *«Pur apparendo in contrasto con l'art. 20 co 2 lett. b): numero amministratori superiori a quello dei dipendenti, di fatto il Consiglio di Amministrazione, composto da cinque membri, non percepisce alcun compenso o alcun gettone di presenza, in conformità alle finalità di servizio pubblico della Società. Peraltro, non appena verrà avviato il Programma di Sviluppo la Società avrà altre risorse umane, così come stabilito nel piano approvato dalla Regione Siciliana, di n.8 soggetti [...], che costituiranno un numero superiore di collaboratori al numero degli amministratori. Anche con riferimento all'art. 20 co 2, lett. d) fatturato medio del triennio inferiore ad un milione di euro, si evidenzia che il consorzio non possiede alcun fatturato in quanto le risorse che le vengono attribuite sono dei contributi in conto esercizio erogati dalla Regione Siciliana nell'ambito della Misura 19.4, idonei a coprire tutte le spese di gestione preventivamente approvate dalla Regione Siciliana».*

Infine, con riferimento alla S.R.R. ATO 3 - Caltanissetta Provincia Nord, cui è prevista l'obbligatoria partecipazione dell'Ente ai sensi della normativa nazionale e regionale (decreto legislativo 3 aprile 2006, n. 152 e legge regionale 8 aprile 2010, n. 9), il Comune di Caltanissetta ha posto alla base delle azioni di razionalizzazione, da ultimo, il contenimento dei costi di funzionamento, nella misura del 10% entro i 12 mesi, per un risparmio stimato in euro 10.000. Si osserva che l'Ente monitora periodicamente il grado di realizzazione delle azioni di razionalizzazione oggetto di decisione nei passati esercizi. Sotto tale profilo, il piano di razionalizzazione relativo all'anno 2021 illustra: *«Con nota del 05/09/2022 prot. 114008, è stata richiesta la relazione in merito all'applicazione delle misure di razionalizzazione previste con la delibera di C.C. n. 60 del 30/12/2022. La Società ha trasmesso la relazione con nota*

prot. 123494 del 28/09/2022, dalla stessa si evince una riduzione dei costi di gestione di euro 23.761,23, per cui, anche in considerazione dell'incremento dei costi connessi alla spinta inflazionistica e alle utenze, il risultato si ritiene conseguito».

9. Il controllo sulla qualità dei servizi.

La Settima Sezione del referto-questionario è diretta a evidenziare se i controlli di qualità effettuino un esame delle dimensioni effettive delle prestazioni erogate, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività, con approfondimenti sull'appropriatezza degli indicatori adottati, il livello degli *standard* di qualità programmati, la misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, l'effettuazione di indagini di *benchmarking* e il coinvolgimento attivo degli *stakeholders*.

A norma dell'art. 147, comma 2, lett. *e*, del TUEL, il sistema dei controlli interni è, infatti, teso anche a «*garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'Ente*», in stretto collegamento con i principi contenuti nell'art. 11 del d.lgs. 30 luglio 1999, n. 286, sotto il Capo III "*Qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi*". Gli elementi informativi resi dal Comune di Caltanissetta evidenziano che:

- l'Ente ha effettuato analisi sulla qualità "effettiva" solo per alcuni servizi, prendendo a riferimento dieci indicatori (*cfr.* punti nn. 7.2 e 7.3 del referto 2020 e punti nn. 2 e 3 del questionario 2021) tra i quali non è stato compreso quello di verifica della "*conformazione agli standard di qualità*" (*cfr.* punto n. 7.5 del referto 2020 e punto n. 5 del referto 2021);
- le rilevazioni sulla qualità dei servizi NON si sono estese anche agli organismi partecipati (*cfr.* punto n. 7.4 del referto 2020 e punto n. 4 del referto 2021);
- in almeno il 50% dei casi, gli indicatori adottati hanno soddisfatto i requisiti di appropriatezza (*cfr.* punto n. 7.6 del referto 2020 e punto n. 6 del referto 2021);
- gli standard di qualità programmati nell'anno NON sono stati determinati in conformità a quelli previsti nella *Carta dei servizi* o in altri provvedimenti similari in materia (*cfr.* punto n. 7.7 del referto 2020 e punto n. 7 del referto 2021);
- sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti limitatamente ad alcuni servizi, con frequenza infrannuale, procedendo alla loro successiva pubblicazione anche ove riportanti risultati negativi (*cfr.* punti nn. 7.8, 7.8.1, 7.8.2, 7.8.3. del referto 2020 e punti nn. 8, 8.1, 8.2, 8.3 del referto 2021);

- l'Ente NON ha effettuato confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (*cfr.* punto n. 7.9 del referto 2020 e punto n. 9 del referto 2021);
- sono state previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità (*cfr.* punto n. 7.10 del referto 2020 e punto n. 10 del referto 2021);
- l'Ente NON 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.* punto n. 7.11 del referto 2020 e punto n. 11 del referto 2021).

Osservazioni

I dati rilasciati dal Comune di Caltanissetta evidenziano che l'area del controllo sulla qualità dei servizi necessita di un decisivo potenziamento in modo da coinvolgere tutti i servizi resi dal Comune, in via diretta o per il tramite di propri organismi partecipati, programmando la verifica degli standard di qualità in conformità alle previsioni delle pertinenti *Carte dei servizi* e puntando all'individuazione di modelli di virtuosità presenti in altre amministrazioni, per garantire un innalzamento progressivo del rendimento complessivo e del soddisfacimento dell'utenza.

10. Appendice legata all'emergenza sanitaria Covid.

Tenuto conto della particolare fase emergenziale e degli effetti che tale situazione ha comportato per la gestione finanziaria degli enti territoriali negli esercizi 2020 e 2021, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR della Sezione delle autonomie, sono state, altresì, fissate *“le linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da COVID-19”*.

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

Quanto ai principali dati enucleabili dallo specifico approfondimento relativo all'esercizio 2020, si rileva che, in seguito all'emergenza sanitaria da Covid-19:

- NON sono stati adeguati né i relativi regolamenti interni concernenti i controlli di regolarità amministrativa e contabile né le modalità di attuazione (*cfr.* punto n. 8.3 del referto 2020);
- NON sono state rafforzate le procedure di controllo, avendo anche riguardo all'aggiornamento periodico dei sistemi di gestione dei rischi corruttivi, soprattutto in relazione all'utilizzo delle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea, a presidio del rischio derivante da possibili condotte illecite (*cfr.* punto n. 8.5 del referto 2020);
- all'interno dell'Ente NON sono state istituite strutture dedicate alla verifica del corretto utilizzo dei fondi comunitari (*cfr.* punto n. 8.6 del referto 2020);
- quanto ai restanti ambiti del controllo sulla gestione, del controllo strategico, del controllo sugli equilibri finanziari e sulla qualità dei servizi, l'Ente ha ricalibrato, nel complesso, le proprie attività in relazione alle specificità della situazione emergenziale, adeguando, altresì, il sistema dei relativi controlli.

Con riferimento ai principali dati enucleabili dallo specifico approfondimento relativo all'esercizio 2021, si rileva che, in seguito all'emergenza sanitaria da Covid-19:

- sono state volontariamente ridotte le entrate proprie derivanti da IMU e dai canoni, rispettivamente, di occupazione del suolo pubblico e pubblicitario (*cfr.* punto n. 6 del referto 2021);
- relativamente agli organismi partecipati, NON sono stati effettuati interventi adeguativi sui contratti di servizio (*cfr.* punto n. 7 del referto 2021).

11. Appendice sul lavoro agile.

Tale apposita Sezione del referto-questionario, introdotta dalla Sezione delle autonomie con la deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, concerne i controlli derivanti dall'introduzione del c.d. "*smart working*".

In particolare, 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, è destinato a permanere anche oltre la conclusione della fase emergenziale.

Com'è noto, infatti, il percorso finalizzato alla regolamentazione del lavoro agile, al fine di introdurre una modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa alternativa a quella "in presenza", ha avuto avvio già prima dell'insorgere dell'emergenza pandemica. In proposito, la Sezione delle autonomie ha indicato le tappe fondamentali della disciplina normativa in materia: a) l'art. 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) ha disposto l'adozione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e del lavoro agile; b) la legge 22 maggio 2017, n. 81 ha posto una disciplina generale sull'articolazione flessibile del lavoro subordinato anche nel settore pubblico, al fine di agevolare la conciliazione dei tempi di vita e lavoro (Capo II, artt. 18-24); c) la legge di bilancio per l'esercizio 2019 (art. 1, comma 486, legge 30 dicembre 2018, n. 145) 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; d) anteriormente alla crisi pandemica, infine, con la direttiva n. 3/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica, erano state indicate le prime linee guida sul "lavoro agile" nella pubblica amministrazione, essenzialmente 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, si è poi innestata, durante l'emergenza pandemica, la speciale disciplina del c.d. decreto "*Cura Italia*" (decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) e del c.d. decreto "*Rilancio*" (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77) che hanno promosso il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa per preservare la salute dei dipendenti pubblici e, nel contempo, garantire la continuità dell'azione amministrativa. La disciplina del lavoro agile nella fase emergenziale è stata affidata ad una serie di provvedimenti normativi che, anche in relazione alla prevedibile evoluzione della pandemia, hanno fissato le percentuali di dipendenti pubblici incaricati di svolgere le proprie prestazioni lavorative da remoto e hanno disciplinato le modalità operative del lavoro agile e, più in generale, quelle relative alla organizzazione degli uffici in modo da assicurare adeguati livelli di performance.

In relazione ai principali elementi informativi resi dal Comune di Caltanissetta circa gli esercizi 2020 e 2021, si rileva che:

- la percentuale di personale dirigenziale che ha prestato attività lavorativa in modalità agile è stata pari a 0% in entrambi gli esercizi (*cf.* punto n. 9.1 del referto 2020 e punto n. 1 del referto 2021);
- la percentuale di personale non dirigenziale che ha prestato attività lavorativa in modalità agile è stata pari a 81,06%, per l'anno 2020, mentre tale dato si è ridotto a 0% nell'anno 2021 (*cf.* punto n. 9.1 del referto 2020 e punto n. 1 del referto 2021);
- è stata riscontrata una difficoltà medio-bassa nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile (*cf.* punto n. 9.3 del referto 2020 e punto n. 3 del referto 2021);
- il sistema di misurazione e valutazione della performance NON ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori (*cf.* punto n. 9.7 del referto 2020 e punto n. 6 del referto 2021);
- a seguito del ripristino del lavoro in presenza, come modalità ordinaria dal 15 ottobre 2021, l'Ente ha stipulato, su base volontaria, contratti individuali di lavoro a distanza con dipendenti pari al 2,67% dei lavoratori complessivi (*cf.* punto n. 8.1 del referto 2021).

12. Appendice sul PNRR.

Come indicato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR, tale parte del questionario, di nuova introduzione dall'esercizio 2021, vuole cogliere le azioni dell'ente locale relative, da un lato, all'implementazione dei controlli interni in ragione dello straordinario piano di investimenti pubblici conosciuto come Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori, e, dall'altro, al nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa, noto come Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), disciplinato dall'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (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 della verifica del sistema dei controlli nel 2021, il Comune di Caltanissetta ha dichiarato:

- di essere soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR (*cfr.* punto n. 1 del referto 2021);
- che l'organo politico ha valutato congrua ed efficace la *governance* di cui l'Ente si è dotato per l'attuazione dei previsti *milestone* e *target* (*cfr.* punto n. 1.2.1 del referto 2021), emanando, altresì, specifiche direttive concernenti l'*auditing* finanziario-contabile e sulla *performance* (*cfr.* punto n. 1.2.2 del referto 2021);
- che gli atti di gestione adottati sono risultati conformi ai principi di regolarità amministrativa-contabile (*cfr.* punto n. 1.2.3 del referto 2021);
- che sono stati implementati tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico richiesti dal sistema ReGis (*cfr.* punto n. 1.2.4 del referto 2021);
- che, all'interno dell'Ente, è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR (*cfr.* punto n. 1.2.5 del referto 2021).

Quanto alle domande più specificamente mirate a verificare il sistema dei controlli sugli atti di spesa delle risorse, il Comune di Caltanissetta ha dichiarato che l'attuazione degli interventi programmati ha preso concretamente avvio dall'esercizio 2022.

Infine, si rileva che l'Ente nel 2021 NON ha formulato prime ipotesi di pianificazione propedeutica alla stesura del PIAO e NON ha individuato le procedure amministrative da semplificare e reingegnerizzare (*cfr.* punti n. 2.1 e 2.2. del referto 2021).

Occorre ricordare, comunque, che, a norma dell'art. 6-*bis* del d.l. n. 80 del 2021, a seguito delle modifiche apportate dall'art. 7, comma 1, del decreto-legge 30 aprile 2022, n. 36, in fase di prima applicazione le amministrazioni interessate dalla riforma avevano l'obbligo di adottare il PIAO entro il termine del 30 giugno 2022.

13. Osservazioni conclusive.

All'esito della verifica sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Caltanissetta, questa Sezione di controllo osserva che, nel suo insieme, esso soddisfa il paradigma normativo dell'adeguatezza solo in maniera parziale, in ragione della sussistenza di alcuni profili critici che necessitano di intervento da parte dell'Ente e che saranno oggetto di riscontro nei successivi cicli di controllo.

In particolare:

a) i principali atti di natura regolamentare, su cui il Comune conforma il sistema dei controlli interni, non è accessibile attraverso la consultazione dell'apposita sezione "*Amministrazione trasparente*" del proprio sito istituzionale;

b) sussistono fattori di debolezza all'interno dell'area del controllo di regolarità amministrativa e contabile, che si elencano a seguire:

1. emerge una discrasia tra la percentuale di provvedimenti sottoposti al controllo successivo di legittimità rispetto al tasso programmato e indicato nei propri atti a carattere generale;

2. i criteri di selezione degli atti da sottoporre al controllo in un dato esercizio non appaiono calibrati su quelle aree dell'attività amministrativa che, in ragione degli esiti dei controlli di gestione e di legittimità dell'anno precedente, hanno mostrato profili critici e che, dunque, si presentano maggiormente esposte a fenomeni di diffusa irregolarità;

3. nonostante siano state evidenziate irregolarità in numero elevato, in nessun caso sono state adottate misure di correzione in via successiva;

4. sussistono ritardi in relazione al pagamento delle obbligazioni giuridiche passive per transazioni commerciali sui quali non sono stati svolti i controlli indicati dall'art. 41 del d.l. n. 66 del 2014, ossia la verifica delle attestazioni concernenti i ritardi in questione da parte dell'organo competente al controllo di regolarità amministrativo-contabile;

c) si osserva la potenziale inaffidabilità di un sistema di contabilità economico-patrimoniale non fondato sul metodo della partita doppia, che, secondo gli standard in uso, contraddistingue il modello cardine di tenuta delle scritture contabili secondo la scienza aziendalistica;

d) il tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale è risultato, a consuntivo, inferiore a quello stabilito dagli atti amministrativi generali allegati al bilancio di previsione;

e) sono stati esclusi dai controlli alcuni fondamentali aspetti della pianificazione strategica dell'Ente, in quanto, in relazione ai singoli programmi, non sono stati presi in esame il grado di assorbimento delle risorse né gli aspetti qualitativi prefissati;

f) in difformità al paradigma normativo di riferimento (art. 147-*quinquies*, comma 3, del TUEL), non è stata effettuata anche una valutazione degli effetti prodottisi sul bilancio

finanziario dell'Ente in conseguenza dell'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni;

g) l'area del controllo sulla qualità dei servizi necessita di un decisivo potenziamento in modo da coinvolgere tutti i servizi resi dal Comune, in via diretta o per il tramite di propri organismi partecipati, programmando la verifica degli standard di qualità in conformità alle previsioni delle pertinenti *Carte dei servizi* e puntando all'individuazione di modelli di virtuosità presenti in altre amministrazioni, per garantire un innalzamento progressivo del rendimento complessivo e del soddisfacimento dell'utenza.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana, sulla base delle risultanze dei referti annuali sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Caltanissetta per gli esercizi 2020 e 2021, all'esito della verifica condotta a norma dell'art. 148 del TUEL

ACCERTA

che il sistema dei controlli interni del Comune di Caltanissetta soddisfa il paradigma normativo dell'adeguatezza in maniera parziale per gli aspetti indicati in motivazione;

DISPONE

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Caltanissetta, per i profili di rispettiva competenza;

EVIDENZIA

l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito istituzionale del Comune di Caltanissetta, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni).

Così deciso a Palermo, nella camera di consiglio del 16 gennaio 2024.

L'ESTENSORE

Tatiana Calvitto

IL PRESIDENTE

Salvatore Pilato

Depositato in Segreteria il 18 gennaio 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura