



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 14 gennaio 2025, composta dai Magistrati:

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

Visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97 primo comma, 28 e 119 ultimo comma della Costituzione;

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

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

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

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

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

Visto l'art. 3 del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTA la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR che ha approvato 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 negli anni 2022 -2023”

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

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Bagheria (PA) per gli esercizi 2022 e 2023, trasmessi dal Sindaco, rispettivamente, in data 13/03/2024 prot. Corte dei conti n. 2468 e in data 12/04/2024 prot. Corte dei conti n. 3303;

VISTE le osservazioni formulate dal Magistrato istruttore in sede di deferimento, trasmesse con nota prot. Cdc n. 177 del 10/01/2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana n. 1/2025, con la quale è stata deferita la decisione sui suddetti referti all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO il Magistrato relatore dott.ssa Mara Romano.

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Bagheria (PA) - Referti annuali del Sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni degli esercizi 2022 e 2023 (art. 148 Tuel)

FATTO E DIRITTO

Ai sensi dell'art. 148 TUEL, le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti *“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”* dei Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti nonché delle Province e Città metropolitane. Il 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”.

A fini della verifica, da parte della competente sezione di controllo della Corte dei Conti, del funzionamento del sistema dei controlli interni, l’art. 148 TUEL prescrive che il sindaco, *“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”.*

Per le annualità 2022 e 2023, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato, con la deliberazione n. n. 2/SEZAUT/2024/INPR 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 negli anni 2022 -2023”*, intendendo offrire agli enti interessati *“uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente per la raccolta di dati omogenei e comparabili basati su criteri univoci idonei a fornire una visione d’insieme su cui fondare valutazioni di adeguatezza, affidabilità ed efficacia circa il sistema dei controlli realizzato nel corso del tempo dai singoli Enti”.*

Le citate linee guida contengono un nuovo schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, organizzato in sette sezioni e una appendice, ai fini della raccolta di informazioni da parte dei singoli enti in modo uniforme.

La prima sezione (Sistema dei controlli interni) mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo; le altre sezioni sono volte ad analizzare l’esercizio dei diversi tipi di controllo interno (Controllo di regolarità amministrativa e contabile, Controllo di gestione, Controllo strategico, Controllo sugli equilibri finanziari, Controllo sugli organismi partecipati, Controllo sulla qualità dei servizi). Inoltre, per gli anni 2022 e 2023 è stata prevista l’appendice PNRR che vuole

cogliere, sul versante dei controlli interni, le azioni dell'ente relative all'implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori.

Per dare al controllo sul funzionamento dei controlli interni una maggiore prossimità alla gestione corrente, la citata deliberazione della Sezione delle Autonomie, ha stabilito di esaminare contestualmente i referti degli esercizi 2022 e 2023, al fine di recuperare un anno e realizzare un più tempestivo allineamento al periodo di gestione in modo che le eventuali osservazioni comunicate all'Ente diano alla stessa amministrazione la possibilità di incidere tempestivamente sul sistema dei controlli interni, apportando le eventuali correzioni alla gestione corrente.

In data, il Sindaco del Comune di Bagheria (PA) ha trasmesso, ai sensi dell'art. 148 TUEL, il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2022 data 13/03/2024 prot. Corte dei conti n. 2468 e in data 12/04/2024 prot. Corte dei conti n. 3303, il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2023, secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, rispettando i termini ivi previsti del 15 marzo 2024, per l'invio del questionario 2022, e del 15 aprile 2024, per l'invio del questionario 2023.

Tutto quanto sopra premesso, passando all'esame dei referti trasmessi dal Comune di Bagheria (PA) sul funzionamento dei controlli interni negli esercizi 2022 e 2023, si evidenzia quanto segue.

Esame sezione 1 - Sistema dei controlli interni

Il Comune di Bagheria (PA) ha adottato il regolamento dei controlli interni, pubblicato sul sito istituzionale, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 16 del 26.02.2019.

In merito alla sezione 1 del questionario relativa al sistema dei controlli interni, dalle risposte evidenziate dal referto risulta un funzionamento soddisfacente. Tuttavia, emergono alcune criticità che meritano di essere segnalate all'Ente.

In primo luogo, il rapporto tra il numero di report periodici previsti/programmati e il numero di report effettivamente prodotti, per il 2023 NON risulta sufficiente; in particolare, nell'anno 2023 i report del controllo di gestione, del controllo strategico e del controllo sugli equilibri di bilancio risultano essere il 50% di quelli previsti. Inoltre, in entrambi gli anni, ad eccezione dei report sui controlli di regolarità amministrativa e contabile, nessun report dei controlli risulta ufficializzato. A tale riguardo si richiama l'attenzione dell'Ente sulla disciplina di cui al "Regolamento per la disciplina del sistema integrato dei controlli interni" approvato dal Comune di Bagheria (PA), il quale all'art. 12, riguardo al controllo strategico, prevede che *"l'Unità preposta al controllo strategico effettua altresì il monitoraggio degli obiettivi strategici definiti dall'Ente con le seguenti cadenze: - annuale, a conclusione dell'esercizio quale rendicontazione del grado di raggiungimento degli obiettivi operativi specifici; - a metà mandato amministrativo, anche funzionalmente alla eventuale ridefinizione degli obiettivi strategici; - a fine mandato amministrativo"*. Inoltre, l'art. 21 del citato regolamento, con riferimento al controllo di gestione, prevede due report infrannuali del controllo di gestione entro il 10 luglio ed il 10 novembre. Infine, l'art. 23 comma 2, del medesimo regolamento, riguardo al controllo sugli equilibri finanziari, stabilisce che *"Il controllo degli equilibri finanziari deve essere effettuato a cadenza trimestrale e deve essere formalizzato in appositi report sottoscritti dal dirigente dei servizi finanziari e trasmessi all'organo di revisione contabile per l'asseverazione e, successivamente, al consiglio comunale che ne prende atto nell'ambito della delibera di salvaguardia degli equilibri di bilancio"*.

Una seconda criticità del sistema dei controlli interni attiene alla mancanza di azioni correttive riguardo a tutti i controlli. Infatti, si rileva che sui report ufficializzati per il 2022 e 2023, sono state avviate azioni correttive soltanto per quanto concerne il controllo di regolarità amministrativa e contabile, rispettivamente n. 5, per il 2022, e n. 7 per il 2023 (cfr. punto 5 dei questionari 2022 e 2023), mentre i referti degli altri controlli non hanno prodotto azioni correttive;

Infine, una debolezza del funzionamento dei controlli interni attiene alle unità di personale assegnato al controllo, espresse in unità anno equivalenti (FTE

Giuridico= $\text{numero persone} \times \text{ore lavorate} / 36 \times \text{giorni lavorati nell'anno} / 365$). Si rileva che per il controllo di regolarità amministrativa e contabile e per il controllo sulla qualità dei servizi risultano 1,76 unità mentre per tutti gli altri tipi di controllo risultano 0,712 unità. A tale riguardo, si ritiene insufficiente il personale assegnato al controllo sugli equilibri finanziari, tenuto conto della previsione regolamentare di almeno n. 4 report annuali e della particolare rilevanza di tale tipo di controllo ai fini della tutela degli equilibri di bilancio.

Esame sezione 2 - Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Preliminarmente, si rammenta che il controllo di regolarità amministrativa e contabile è previsto, ai sensi dell'art. 147 bis TUEL, sia nella fase preventiva all'adozione degli atti, mediante l'apposizione di pareri da parte dei responsabili di servizi, in merito alla regolarità amministrativa, e del responsabile del servizio finanziario, in merito alla regolarità contabile; sia nella fase successiva *"secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente"*.

Dal contenuto della sezione 2 dei questionari trasmessi dall'Ente per gli anni 2022 e 2023, risulta un sostanziale funzionamento del controllo di regolarità amministrativa e contabile. Riguardo al controllo successivo di regolarità esso risulta essere stato svolto su un campione pari al 10,04%, nel 2022, e all'8,68%, nel 2023, in linea con quanto previsto dal regolamento interno. Inoltre, l'Ente ha dichiarato di avere riscontrato n. 5 irregolarità, nel 2022, e n. 6 nel 2023 e in tutti i casi le irregolarità sono state sanate.

Occorre, tuttavia, segnalare la criticità emersa dalla sezione in esame che attiene al quesito n. 10, riguardo al superamento dei termini previsti dalla normativa vigente per il pagamento delle fatture commerciali. Risulta, infatti, la mancata implementazione delle procedure per monitorare il flusso di liquidazione delle fatture commerciali entro i termini di legge. L'Ente ha evidenziato che *"non è stato possibile implementare procedure informatiche per monitorare il flusso di liquidazioni in quanto, nonostante i grandi passi avanti fatti in materia di informatizzazione e digitalizzazione, non è ancora stata raggiunta la "INTEROPERABILITA'" tra i tre software per monitorare il flusso, ovvero: protocollo,*

fatturazione elettronica e bilancio. Di fatto, i tre applicativi sono ancora gestiti da tre fornitori diversi e la mancanza di interoperabilità tra i sistemi non consente di monitorare tempestivamente il flusso di liquidazione delle fatture commerciali. Onde superare tale criticità, proprio nel 2024 è previsto l'avvio del graduale passaggio di questi tre applicativi alla software house che gestisce tutti gli altri applicativi e che costituisce la conclusione di un percorso di informatizzazione avviato nel 2020, gradualmente portato avanti negli esercizi finanziari 2021/2022/2023 e che si dovrà concludere nel 2025”.

Appare opportuno richiamare l'ente ad intraprendere ogni azione volta ad accelerare il processo di integrazione dei *software* del protocollo informatico con quello di contabilità, al fine di garantire il pagamento delle fatture commerciali entro i termini prescritti dall'art. 4 del D.lgs. 231/2002 che impone a tutte le pubbliche amministrazioni di pagare le proprie fatture entro il termine di 30 giorni dalla data del loro ricevimento, decorso il quale si applicano gli interessi moratori sull'importo della fattura, i quali vengono calcolati sulla base del saggio di interesse applicato dalla Banca Centrale Europea maggiorato di otto punti percentuali.

Giova ricordare che il mancato pagamento delle fatture commerciali entro il termine di 30 giorni comporta un notevole incremento di spesa a carico del bilancio dell'Ente, a causa degli elevati interessi moratori, mettendo a rischio gli equilibri economico-finanziari. Inoltre, nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dell'Italia, tra le riforme abilitanti che l'Italia si è impegnata a realizzare in linea con le raccomandazioni della Commissione europea, è prevista la Riforma n. 1.11 relativa alla “Riduzione dei tempi di pagamento delle pubbliche amministrazioni e delle autorità sanitarie” e, ai fini dell'attuazione della citata Riforma, l'art. 4-bis del decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, ha imposto alle pubbliche amministrazioni di provvedere, nell'ambito dei sistemi di valutazione della performance previsti dai rispettivi ordinamenti, di assegnare ai dirigenti e ai responsabili dei pagamenti delle fatture commerciali, specifici obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento, individuati con riferimento all'indicatore di ritardo annuale dei pagamenti, ai fini del riconoscimento della retribuzione di risultato, in misura non inferiore al 30%.

Esame sezione 3 - Controllo di gestione

Occorre premettere che il controllo di gestione risulta previsto e disciplinato agli artt. 196 e ss. TUEL *“al fine di garantire la realizzazione degli obiettivi programmati la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa”* (art. 196 comma 1 TUEL). Esso consiste nella *“procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi”* (art. 196 comma 2 TUEL).

L'art. 198-bis Tuel (introdotto dal D.L. 12 luglio 2004, n. 168) prescrive che *“la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 198, anche alla Corte dei conti”*.

In proposito, l'art. 16 del regolamento sulla disciplina dei controlli interni del Comune di Bagheria (PA) stabilisce che *“Il controllo di gestione è svolto dal responsabile dei servizi finanziari, con il supporto dell'OIV/Nucleo di Valutazione, la collaborazione dei Responsabili delle macrostrutture organizzative e sotto la direzione del segretario generale”* e l'art. 21 del citato regolamento prevede che *“Il referto annuale del controllo di gestione, elaborato dal responsabile dei servizi finanziari in coordinamento con il segretario generale e l'organismo indipendente di valutazione/nucleo di valutazione, è trasmesso, entro il 30 luglio dell'esercizio successivo, al sindaco, agli altri responsabili delle direzioni, all'organo di revisione dei conti e alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti”*.

Dall'esame della sezione 3 dei questionari trasmessi dall'Ente sul funzionamento dei controlli interni, relativi agli esercizi 2022 e 2023, ai fini del controllo di gestione, si rileva, preliminarmente, che NON erano stati trasmessi i Referti del Controllo di gestione alla Corte dei conti nei termini previsti dall'art. 16 del Regolamento sulla disciplina dei controlli interni del Comune di Bagheria (30 luglio dell'esercizio successivo). L'ente riferisce che tale omissione è stata dovuta a *“mera dimenticanza”* (cfr.

punto 1.1. del questionario 2022). Tale irregolarità, comunque, risulta essere stata sanata con la trasmissione tardiva in data 12/04/2024 dei referti del controllo di gestione relativi agli esercizi 2021, 2022 e 2023.

In merito al funzionamento del controllo di gestione, negli anni 2022 e 2023, si rilevano, peraltro, le seguenti criticità:

- 1) le articolazioni organizzative decentrate NON si sono attenute alle direttive dell'Ente, per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento nell'anno 2023 (cfr. punto 3 dei questionari);
- 2) i report periodici prodotti sono stati tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere in più del 50% dei casi per il 2022; di contro per il 2023 i report NON sono stati tempestivi (cfr. punto 4);
- 3) non sono stati elaborati gli indicatori di output e di analisi finanziaria (cfr. punto 5 questionari 2022 e 2023);
- 4) il controllo di gestione NON è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi (cfr. punto 6 dei questionari);
- 5) NON esiste un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare (Cfr. punto 9 dei questionari);
- 6) gli organi di controllo interno NON hanno monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente (cfr. punto 10.2 dei questionari).

Conclusivamente, sulla base delle risposte fornite, il controllo di gestione necessita di alcune implementazioni, stante le carenze riscontrate in diverse risposte ai quesiti.

Si ribadisce, inoltre, quanto rilevato nella sezione 1, riguardo all'insufficienza dei report prodotti sul controllo di gestione che sono stati, nel 2023, il 50% di quelli previsti.

Esame sezione 4 "controllo strategico"

Il controllo strategico, ai sensi dell'art. 147 ter TUEL, è volto a *“verificare lo stato di attuazione dei programmi”* attraverso metodologie *“finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici”*.

Nella sezione 4 dei questionari in merito al funzionamento del controllo strategico nel biennio esaminato, l'ente ha fornito risposte affermative ad eccezione del quesito 8 relativo al parametro dell' *“impatto socio-economico dei programmi”* per la verifica dell'organo d'indirizzo politico dello stato d'attuazione dei programmi e al quesito 12 relativo alla sezione *“valore pubblico del PIAO”* che NON include l'indicatore della *“promozione e sostegno alle politiche giovanili di sviluppo e aggregazione”*.

Dalle risposte fornite dall'Ente, si evince una sostanziale adeguatezza del funzionamento del controllo strategico, fermo restando il rilievo già espresso nell'esame della sezione 1 del questionario circa l'insufficienza dei report prodotti e ufficializzati.

Esame Sezione 5 - controllo sugli equilibri finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari, secondo quanto previsto dall'art. 147 quinquies, comma 1, TUEL *“è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità”*.

In relazione al controllo sugli equilibri finanziari, dalle risposte fornite dall'Ente nella sezione 5 dei questionari/referti trasmessi dal Comune di Bagheria, relativi al biennio 2022 e 2023, si rilevano i seguenti aspetti critici che devono essere segnalati all'Ente:

- 1) il responsabile del servizio finanziario NON ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinario svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari (cfr. punto 2 dei questionari);
- 2) NON sono stati coinvolti attivamente nel controllo degli equilibri finanziari il Segretario e i Responsabili dei servizi (cfr. punto 3 dei questionari).

Si evidenzia, inoltre, come precedentemente illustrato nell'esame della sezione 1, che in entrambi gli anni in esame, sono stati prodotti solo due report sul controllo degli equilibri finanziari invece di quattro previsti nel regolamento dell'Ente e nessuno è stato ufficializzato con delibera di G.C.

Appare opportuno ricordare l'importanza del controllo sugli equilibri finanziari ai sensi dell'art. 147 TUEL che impone agli enti locali di *"garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi"*.

La finalità precipua del controllo sugli equilibri finanziari consiste nell'individuare, attraverso l'analisi dei flussi finanziari, situazioni gestionali di potenziale minaccia agli equilibri di bilancio e consentire all'ente, quindi, di intervenire tempestivamente nel corso dell'esercizio finanziario al fine di ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari (*ex multis* deliberazioni di questa Sezione n. 210 e 228/2022/VSGC). Inoltre, il mancato esercizio del controllo sugli equilibri economico finanziari si traduce in una grave carenza del funzionamento dei controlli interni. A tale riguardo, si richiama quanto espresso dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR secondo cui *"il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva*

amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente".

Esame sezione 6 - controllo sugli organismi partecipati

L'art. 147 quater del D.lgs. 267/2000 prevede che: *"1. L'Ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso Ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'Ente locale, che ne sono responsabili".* Ai fini dello svolgimento di tale tipologia di controllo, l'art. 147-quater stabilisce che *"l'Amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, 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".* Attraverso tale forma di controllo, dunque, la stessa Amministrazione imposta un proprio monitoraggio periodico sull'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamento dagli obiettivi assegnati *"anche con riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente"* (art. 147-quater, co. 3 TUEL).

In relazione al controllo sugli organismi partecipati, dalle risposte fornite dall'Ente nella sezione 6 del questionario sul funzionamento dei controlli interni, tale forma di controllo risulta largamente effettuata. Occorre, tuttavia, segnalare che NON sono stati elaborati e applicati gli indicatori di: d) redditività, e) deficitarietà strutturale, f) di qualità dei servizi affidati, g) di soddisfazione degli utenti (cfr. punto 16 dei questionari 2022 e 2023);

Inoltre, l'Ente NON monitora la presenza di partecipazioni in società soggette a procedure concorsuali anche ai fini dell'applicazione dell'art. 14 co. 6 TUSP (cfr. punto 18 questionari 2022 e 2023).

Pertanto, alla luce delle risposte fornite dal Comune di Bagheria (PA) è necessario implementare il controllo sugli organismi partecipati con il controllo sulla qualità dei servizi affidati agli organismi partecipati e sulla soddisfazione degli utenti di questi servizi, posto che il rispetto di standard qualitativi rappresenta un obbligo contrattuale dell'affidamento dei servizi ad organismi partecipati.

Esame sezione 7 - controllo sulla qualità dei servizi

Come previsto dall'art. 13 del Regolamento sulla disciplina dei controlli interni del Comune di Bagheria, *"il controllo sulla qualità dei servizi è finalizzato al monitoraggio della qualità percepita dagli utenti dei servizi e dai cittadini e alla verifica del rispetto degli standard definiti nelle carte dei servizi o in sede di programmazione degli interventi"*.

Nella sezione 7 del questionario 2023, relativa al controllo sulla qualità dei servizi, il Comune di Bagheria, dichiara di essersi dotato di carta dei servizi e specifica che, con delibera di giunta comunale n.236/2019, sono state approvate le linee di indirizzo per la realizzazione di indagini di *Customer Satisfaction* rivolte all'attività di sportello ex art. 19 Bis D. Lgs. 150/2009 e ss.mm.ii., che hanno riguardato essenzialmente: gli orari di apertura dei servizi, i tempi di attesa allo sportello, i tempi di risposta alle esigenze e la competenza alla risposta.

Con delibera di giunta comunale n. 278/2021, il controllo di qualità è stato incrementato e implementato nello specifico sui tre servizi che al comune di Bagheria hanno un maggiore front office con gli utenti: anagrafe, servizio municipale, servizio biblioteca.

Dall'esame dei questionari, trasmessi dall'Ente, riguardo al controllo sulla qualità dei servizi, occorre, tuttavia, rilevare le seguenti debolezze del funzionamento:

- 1) la rilevazione sulla qualità dei servizi NON si estende agli organismi partecipati (cfr. punto 3 questionario 2023);

- 2) la soddisfazione degli utenti è stata misurata solo su alcuni servizi e NON sono stati pubblicati i risultati delle indagini (cfr. punto 8.2 e 8.3 dei questionari 2022 e 2023);
- 3) l'Ente NON effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (cfr. punto 9 dei questionari 2022 e 2023);
- 4) NON sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interessi (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità, per il 2022, di contro sono previsti per il 2023 (cfr. punto 10 dei questionari).

Pertanto, si ritiene che il controllo sulla qualità dei servizi non sia svolto in modo completamente adeguato alle finalità dello stesso. Appare utile rammentare che il controllo di qualità dei servizi, già previsto dall'art. 11 del D.lgs. n. 286/1999 "Qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi" (oltre ad alcune direttive ministeriali e della Presidenza del Consiglio), è disciplinato dall'art. 147, co. 2, lett. e), del TUEL, impone agli enti locali di *"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"*.

Tale tipologia di controllo è finalizzata ad intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, a fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. Si pone, dunque, come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni (cd. "cruscotto direzionale"), del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'Ente (cfr. deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

Esame appendice sul P.N.R.R.

Occorre premettere che il Comune di Bagheria (PA) è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R. e che, pertanto, è tenuto ad istituire una adeguata *governance*, per il coordinamento dei diversi soggetti istituzionali

coinvolti, nonché un congruo sistema di monitoraggio e controllo in grado di assicurare il corretto utilizzo delle risorse finanziarie assegnate e il soddisfacente raggiungimento degli obiettivi, entro le scadenze fissate nella decisione di approvazione del Piano stesso da parte dell'U.E.

Giova richiamare, in proposito, il decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito con modificazioni dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, recante *“Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure”*, il quale, con riferimento ai controlli da porre in essere sull'utilizzo delle risorse PNRR, l'articolo 9, comma 3, prevede che *“Gli atti, i contratti ed i provvedimenti di spesa adottati dalle amministrazioni per l'attuazione degli interventi del PNRR sono sottoposti ai controlli ordinari di legalità e ai controlli amministrativo-contabili previsti dalla legislazione nazionale applicabile”*.

A tale riguardo, con circolare del M.E.F. n. 30 dell'11 agosto 2022, sono state emanate le *“Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti attuatori”*, in cui è stato previsto che il Soggetto Attuatore di interventi di PNRR assume, nella fase di attuazione del progetto di propria responsabilità, obblighi specifici in tema di controllo del rispetto della regolarità amministrativo - contabile delle procedure e delle spese esposte a rendicontazione sul PNRR e, dunque, di tutti gli atti di competenza direttamente o indirettamente collegati ad esse, che viene garantito attraverso lo svolgimento dei controlli ordinari previsti dalla normativa nazionale vigente (*controllo di regolarità amministrativo contabile e controllo di gestione*).

Inoltre, il D.M. del Ministero dell'Economia e delle finanze del 6 agosto 2021 prevede che *“Le singole Amministrazioni inviano, attraverso le specifiche funzionalità del sistema informatico di cui all'articolo 1, comma 1043, della legge 30 dicembre 2020, n. 178 e secondo le indicazioni 4 del Ministero dell'economia e delle finanze – Dipartimento Ragioneria generale dello Stato, i dati relativi allo stato di attuazione delle riforme e degli investimenti ed il raggiungimento dei connessi traguardi ed obiettivi”*. Pertanto, un

aspetto fondamentale per il corretto monitoraggio dei fondi PNRR attiene all'adozione di sistemi informatici dell'Ente che integrano tempestivamente i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati riguardo al quale il Comune di Bagheria risulta inadempiente.

Occorre, peraltro, rammentare che l'Ente è tenuto ad effettuare i controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR, al fine di garantire che l'utilizzo dei fondi sia conforme al diritto dell'Unione e nazionale applicabile, *“con particolare attenzione alla prevenzione, individuazione e rettifica delle frodi, della corruzione, dei conflitti di interessi nonché del “doppio finanziamento”, ai sensi dell'art.22 del Reg. (UE) 2021/241, che ha istituito il “Dispositivo per la ripresa e la resilienza”*.

In relazione al controllo, relativo all'anno 2022 e 2023, sull'attuazione del PNRR, dalle risposte fornite nei questionari, risulta che:

- l'Organo politico valuta congrua ed efficace la *governance* adottata ai fini del coordinamento dei diversi soggetti coinvolti nell'attuazione di *milestone e target* del PNRR, di cui l'Ente è soggetto attuatore (cfr. punto 2 dei questionari 2022 e 2023);
- l'Organo politico 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 Auditing finanziario-contabile e di Auditing sulla performance (cfr. punto 3 dei questionari 2022 e 2023);
- gli atti di gestione collegati all'attuazione del PNRR sono risultati conformi ai principi di regolarità amministrativo-contabile e di conseguenza sono stati creati nuovi capitoli di entrata /spesa riferiti al PNRR e sono stati effettuati controlli sulle procedure di gara solo nel 2023 mentre nel 2022 non erano stati effettuati (cfr. punti 4, 4.1, e 4.2 dei questionari 2022 e 2023);
- il sistema informativo dell'Ente raccoglie 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 di cui sono state attivate n.

4 postazioni di accesso nel 2022 e n. 5 postazioni di accesso nel 2023 (cfr. punto 5 del questionario 2022, 2023);

- all'interno dell'Ente, è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR (cfr. punto 7 questionari 2022 e 2023);
- è stata effettuata una specifica ricognizione dei fondi non nativi PNRR ai fini della rendicontazione (cfr. punto 8 dei questionari);
- l'Ente, 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 di contro tale misura è stata adottata per il successivo biennio (cfr. punto 9 dei questionari);
- in caso di progetti da realizzare con fonti finanziarie differenti (cumulo), sono stati effettuati i controlli volti a prevenire la violazione del principio del divieto di doppio finanziamento (Circolare Mef 33/2021) (cfr. punto 10 dei questionari);
- gli organi di controllo interno 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) È 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) (cfr. punto 11 dei questionari 2022 e 2023);

Occorre rilevare che per nel 2023 risulta che i sistemi informatici dell'Ente NON integrano tempestivamente i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati e, in caso contrario, di adottare

eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione. L'Ente giustifica tale carenza con la seguente dichiarazione *"Nonostante il percorso di informatizzazione avviato nel 2020, come già spiegato nel punto dell'INTEROPERABILITA', i sistemi informatici dell'ente non sono stati integrati e ad oggi non è stato ancora raggiunto l'obiettivo strategico finale di "INTEROPERABILITA'" di tutti i sistemi informatici. Detto obiettivo sarà raggiunto al 100% nel 2025, mentre oggi l'interoperabilità è assicurata al 60%"*. (cfr. punto 12 e punto 12.1 dei questionari)

In entrambi gli esercizi esaminati, 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) (cfr. punto 13 dei questionari). Inoltre, l'Ente NON ha predisposto controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR (cfr. punto 15 dei questionari).

In considerazione delle criticità emerse, il controllo sull'attuazione del P.N.R.R. presenta profili di implementazione.

RITENUTO

che l'esame dei referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Bagheria (PA) negli anni 2022 e 2023, evidenzia un sistema di controlli interni migliorabile con particolare riferimento al *controllo sugli equilibri finanziari, al controllo di gestione, al controllo sugli organismi partecipati e al controllo sull'attuazione del P.N.R.R.*

P.Q.M.

la Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana, a conclusione degli accertamenti istruttori sui referti, trasmessi dal Comune di Bagheria (PA), relativi al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli esercizi 2022 e 2023, ai sensi dell'art. 148, comma 1, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267, con riserva di

verifica dei successivi referti, anche ai fini di quanto previsto dall'art. 148, comma 4, D. Lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

ACCERTA

La parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni del Comune di Bagheria (PA), negli esercizi 2022 e 2023;

INVITA

L'Ente ad intraprendere tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle debolezze riscontrate ed in particolare:

- ad incrementare i report prodotti ed ufficializzati rispetto a quelli previsti nel regolamento dell'Ente;
- ad accelerare il processo di interoperabilità dei *software* in dotazione dell'Ente per le procedure di monitoraggio dei flussi di liquidazione delle fatture commerciali, al fine di garantire i pagamenti entro i termini di legge;
- ad implementare il controllo di gestione con indicatori di *output* e analisi finanziaria e con il monitoraggio dell'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente;
- ad attivare il coinvolgimento del Segretario comunale e dei Responsabili dei servizi nel controllo degli equilibri finanziari;
- ad aumentare il *set* di indicatori ai fini del controllo sugli organismi partecipati riguardo al profilo economico finanziario della redditività e della deficitarietà strutturale nonché al profilo dei servizi affidati attraverso il controllo della qualità dei servizi affidati e della soddisfazione degli utenti;
- ad implementare il controllo sulla qualità dei servizi, attraverso il fattivo coinvolgimento degli stakeholder, effettuando confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;
- a garantire che i sistemi informatici dell'Ente integrino 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, producendo appositi specifici *report* del controllo di gestione 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;

- ad effettuare controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 14 gennaio 2025.

L'ESTENSORE

(Mara Romano)

IL PRESIDENTE

(Salvatore Pilato)

Depositato in segreteria il 20 gennaio 2025

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris Rasura