



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 25 giugno 2024, composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	- Presidente
Adriana LA PORTA	- Consigliere
Tatiana CALVITTO	- Primo Referendario
Antonio TEA	- Referendario
Giuseppe VELLA	- Primo Referendario – Relatore

VISTO l'art. 100, comma 2, 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 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;

VISTO il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni (art. 148 TUEL) per l'esercizio **2021**, redatto secondo le linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR, trasmesso dal Commissario il 31.12.2023, prot.C.d.c. n.1108;

VISTO il provvedimento con il quale il Presidente, su richiesta del Magistrato istruttore, ha deferito la decisione sui suddetti referti all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO il Magistrato relatore dott. Giuseppe Vella;

ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Libero Consorzio di Enna

-Referto annuale del Presidente sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2021 (art. 148 Tuel) -

FATTO E DIRITTO

L'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000 , a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge n. 91/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, richiede ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, alle Città Metropolitane ed alle Province la redazione di un referto annuale a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale referto, strutturato secondo le linee guida annuali deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti e da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte, va ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli enti locali. In particolare, detto referto costituisce uno strumento ricognitivo che concorre a completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266/2005 e a far conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli enti locali.

Come affermato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR *“Il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.*

Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione),

l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità).

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".

Nel quadro del complesso sistema di verifiche delineato dal decreto legge n. 174/2012, dunque, il referto annuale intestato all'organo di vertice degli enti locali si pone in coerenza con l'obiettivo, da tempo perseguito dal legislatore, di fare dei controlli interni l'indispensabile supporto per le scelte gestionali e programmatiche dell'ente, in un'ottica di garanzia degli equilibri di bilancio e di perseguimento del principio di buon andamento, nonché di apportare le opportune misure correttive, in presenza di criticità e disfunzioni.

Al riguardo, le finalità del controllo in esame sono state delineate dalla Sezione delle autonomie, con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR, e sono così riassumibili:

- 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.

In continuità con quanto avvenuto nelle passate annualità, anche per l'anno 2020, la Sezione delle autonomie ha approvato, con la deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, le *“Linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, le Città Metropolitane e le Province, anno 2020”*.

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

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

Con deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR, sono state, altresì, approvate le linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, le Città Metropolitane e le Province, anno 2021.

Ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, va, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, ai sensi del sopra citato art. 148, comma 4, del TUEL, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare, a carico degli amministratori locali, *“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”*, apposita sanzione pecuniaria.

Lo stesso TUEL, all'art. 198-bis, prevede, inoltre, che nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione, di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è

assegnata la funzione del controllo di gestione fornisca 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.

I controlli interni assumono, inoltre, ancora maggiore importanza nella contingenza attuale, dove le amministrazioni pubbliche sono chiamate a concorrere alla realizzazione di politiche economiche espansive, a mezzo di fondi da destinarsi a particolari finalità di rilancio dell'economia.

A tale proposito, preme precisare che, nell'ambito della strategia complessivamente disegnata dal PNRR, il Governo nazionale ha scelto di affidare l'allocazione di una parte dei finanziamenti, nelle materie di competenza degli enti territoriali, ad appositi bandi, che prevedono o prevederanno criteri di assegnazione delle risorse a favore degli enti, partecipanti.

In tale contesto ordinamentale, un ruolo strategico assumono, dunque, i controlli interni e i relativi strumenti di “autocorrezione”, con particolare riferimento a quelli strategici, di gestione e di regolarità amministrativa -contabile, ai fini sia di un’efficace programmazione che di un puntuale monitoraggio dello stato dell'arte degli interventi già finanziati ed avviati.

Tutto ciò premesso, passando all’analisi del caso in esame, dalla sezione introduttiva, riguardante il complessivo funzionamento dei controlli interni, anno 2021, si evidenzia che:

- come risulta dalla consultazione della sezione “Amministrazione trasparente” del sito internet dell’Ente, il Libero Consorzio comunale di Enna ha modificato, con regolamento n. 46/2021, l’originario regolamento dei controlli interni adottato con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 2 del 14/01/2013;
- tutti i controlli, di regolarità amministrativa e contabile, di gestione, strategico, sugli equilibri finanziari, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi, sono stati effettuati in modo conforme al regolamento dell’Ente;
- il rapporto tra il numero di report periodici previsti/programmati per l’anno 2021, e il numero di report effettivamente prodotti, risulta soddisfacente, considerato che:

- per il controllo di regolarità amministrativa e contabile e per il controllo strategico sono stati prodotti, rispettivamente quattro *report*, a fronte dei tre previsti e due *report*, a fronte di uno previsto;
- in relazione al controllo di gestione e al controllo sugli organismi partecipati sono stati prodotti tutti i *report* previsti (due); sebbene, per quanto attiene al controllo sugli equilibri finanziari ed al controllo sulla qualità dei servizi, risulta prodotto un *report* sui due previsti (cfr. quesito n. 2 del questionario);
- non sono intervenute segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza, ai sensi dell'art. 43, co. 5, d.lgs. n. 33/2013, circa il mancato o parziale adempimento degli obblighi di pubblicazione (cfr. quesito n. 3 del questionario);
- sono state registrate **criticità, di grado medio**, nell'organizzazione e nell'attuazione del **controllo sulla qualità dei servizi** che, tuttavia, non sono state meglio specificate dall'Ente (cfr. quesito n. 4 del questionario);
- nel corso dell'anno 2021 sono stati ufficializzati, con delibere di Giunta o di Consiglio, *report* per tutte le tipologie di controllo, ad eccezione che per i controlli sugli equilibri finanziari e sulla qualità dei servizi.

In particolare, per il controllo di gestione, a fronte dell'unico *report* ufficializzato, sono state avviate venti azioni correttive, non esplicate nella relazione;

- il personale assegnato all'attività dei controlli interni risulta adeguato, attestandosi il valore di unità-anno equivalenti (FTE giuridico), tra zero ed uno;
- nell'anno 2021, l'Ente **non** ha effettuato modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo del sistema dei controlli interni (cfr. quesito n. 6 del questionario).

Nella sezione dedicata alle note, con riferimento al quesito n. 7 relativo agli interventi correttivi posti in essere dall'Ente, in risposta a pronunce della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti contenenti osservazioni sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni, l'Ente ha precisato di avere provveduto a comunicare a questa Sezione regionale di controllo, con nota del Segretario generale

prot. n. 630 dell'11/01/2023, le iniziative specificamente assunte in adesione a *quanto richiesto dalla Corte dei Conti con delibera n. 210/2022/VSGC del 13/12/2022 assunta al protocollo dell'Ente in data 19/12/2022, a conclusione degli accertamenti istruttori sulle relazioni annuali del Libero Consorzio di Enna relativi al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni, per gli esercizi 2018, 2019 e 2020, accertando la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni ed invitando il Segretario Generale ad intraprendere tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e delle debolezze del sistema riscontrate.*

Tutto ciò posto, rilevato che l'Ente si è, virtuosamente, attivato per adeguarsi alla pronuncia della Sezione sopra richiamata, e che la presente verifica riguarda un esercizio (2021) antecedente la deliberazione della Corte n. 210/2022/VSGC del 13/12/2022 , che ha accertato la parziale adeguatezza del sistema dei controlli per l'anno 2020, di seguito si espongono gli esiti dell'attività in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di analisi, da cui sono emerse alcune debolezze strutturali, carenze organizzative e metodologiche, che devono essere segnalate ai fini del superamento delle criticità riscontrate e dell'implementazione del sistema dei controlli interni, rimanendo, peraltro, impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione.

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

L'analisi dei controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti dall'art. 147-bis del TUEL, si incentra sulla nuova e più severa disciplina definita dall'art. 183 del TUEL in materia di impegni di spesa.

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

Con la riforma operata attraverso il D.L. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, il legislatore ha voluto, infatti, prevedere, in assenza di controlli preventivi di legittimità, un sistema che garantisse la conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa, nonché la qualità degli atti emanati, a tutela dell'Ente quale soggetto suscettibile di essere destinatario di possibili contenziosi (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

Tutto ciò posto, sulla base di quanto dichiarato nel referto, per quanto attiene al controllo preventivo, si dà atto che, nel corso dell'esercizio 2021, non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio con il parere tecnico e contabile contrario e sono stati regolarmente rilasciati i pareri di regolarità tecnica, nonché quelli in ordine alla regolarità contabile.

Inoltre, per tutte le proposte di deliberazione, ove necessario, i responsabili dei diversi servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura finanziaria.

Sempre dall'esame del referto è, altresì, emerso che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento "*ad estrazione casuale semplice*" (cfr. quesito n. 3 del questionario 2021) e che gli atti sottoposti a controllo successivo sono stati complessivamente, nel 2021, **n. 232** (cfr. quesito n. 6, secondo la seguente ripartizione: 112 al controllo di regolarità contabile; 120 al controllo di regolarità tecnico-amministrativa).

L'Ente ha, altresì, dichiarato che:

- gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente **non** hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'Ente da sottoporre al controllo successivo (cfr. quesito n. 4 del questionario 2021);
- gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente **non** hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da

sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa (cfr. quesito n. 5 del questionario 2021);

- ha sottoposto al controllo di regolarità contabile il **14,03%** del totale degli atti, riscontrando 5 irregolarità, pari al **4,2%** degli atti sottoposti al controllo, comunque sanate; al controllo di regolarità tecnico-amministrativa il **5,2%** del totale degli atti, riscontrando 13 irregolarità, paria al **10,83%** degli atti sottoposti al controllo, sanate (cfr. quesito n. 6 del questionario 2021);
- non ha sottoposto a controllo atti posti in essere da specifici uffici o servizi, (in merito si richiama quanto previsto dall'art. 8, comma 2, lett. b) del regolamento dell'Ente, a mente del quale *[b) in almeno una sessione di controllo di quelle previste nell'anno, sorteggiata casualmente a margine del primo campionamento dell'anno, dovrà effettuarsi un ulteriore sorteggio per individuarsi la **sessione filiera**. Nella sessione filiera il NTCA, tra gli atti ordinariamente sorteggiati effettuerà un ulteriore sorteggio e, dell'atto estratto procederà al controllo dell'intera filiera amministrativa a esso precedente e successiva, richiedendo al Settore interessato tutti gli incartamenti e gli atti relativi [...]*;
- ha verificato le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti e le relative modalità; ha implementato le procedure per monitorare il flusso di liquidazione ed ha trasmesso le direttive correttive alle quali si sono conformati i responsabili dei servizi competenti (cfr. quesiti n. 9, 10 e 11 del questionario 2021);
- ha verificato le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti e le relative modalità; ha implementato le procedure per monitorare il flusso di liquidazione ed ha trasmesso le direttive correttive alle quali si sono conformati i responsabili dei servizi competenti (cfr. quesiti n. 9, 10 e 11 del questionario 2021);
- ha previsto una forma specifica di vigilanza sugli agenti contabili e sui funzionari delegati dell'Ente;
- ha proceduto a verifiche di cassa e di magazzino con cadenza trimestrale.

La Sezione, con riguardo al controllo di regolarità amministrativa e contabile, riscontra, positivamente, il rispetto delle percentuali degli atti da sottoporre a controllo previste dal regolamento dell'Ente (cfr. art. 8, comma 1, per il quale [...] *Il NTCA definisce preliminarmente, per ogni sessione di controllo, il numero di atti da sottoporre a controllo. Esso si ricava applicando la percentuale fissata nel piano di auditing annuale, fra un minimo del 5% e un massimo del 10% con arrotondamento per eccesso, al numero degli atti amministrativi annotati in ciascuno dei Registri Generali, cartacei o informatici [...]*) e alla luce di quanto esposto ritiene il funzionamento del controllo di regolarità amministrativa e contabile, complessivamente, **adeguato**, pur rilevandosi opportunità che l'Ente provveda a sottoporre a controlli più stringenti i settori in cui sono emerse criticità nei precedenti esercizi, tenendo conto, altresì, degli esiti del controllo di gestione.

Controllo di gestione

Il controllo di gestione (art. 147, co. 2, lett. a), del TUEL), che attiene all'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire amministrativo, si avvale di indicatori che misurano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, che si rinvencono preliminarmente nel Piano esecutivo di gestione ("*Piano dettagliato obiettivi*" e "*Piano della performance*"). Il controllo di gestione è, dunque, la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità dei servizi offerti, costituisce lo strumento finalizzato a verificare la funzionalità dell'Ente, l'efficacia, efficienza e l'economicità dell'attività di realizzazione degli obiettivi.

Si inserisce nell'ambito della cultura dei risultati che è evidenziata sia dal proposito di raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, cui ciascun servizio è finalizzato, che da una coerente valutazione del rapporto con le risorse disponibili (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC, nn. 64 e 65/2023/VSGC, nn.58 e 59/2024/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). Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-19, nell'ambito del controllo di gestione, è stato

rilevante il collegamento fra aspetti finanziari (in particolare le spese/i costi) e non finanziari (indicatori di *output*/risultato e relativi *target*), poiché le manovre finanziarie connesse alla pandemia hanno influenzato in modo diverso gli Enti territoriali e, al loro interno, i diversi settori di attività. Il controllo di gestione, pertanto, dovrà essere in grado di individuare tali differenze, in modo che, anche nelle mutate contingenze, sia evidente il collegamento fra risorse finanziarie e obiettivi.

In relazione agli esiti del controllo, relativo all'esercizio 2021, si rileva che l'Ente ha dichiarato:

- di avere trasmesso il referto sul controllo di gestione ex art. 198 *bis* del TUEL (cfr. quesito n. 1 del questionario);
- di essersi dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa (cfr. quesito n. 2 del questionario);
- di avere effettuato il controllo di gestione avvalendosi di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia (cfr. quesito n. 3 del questionario);
- che i regolamenti o le delibere dell'Ente prevedono espressamente che le articolazioni organizzative decentrate, inserite nei diversi settori operativi, si attengono alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni (cfr. quesito n. 4 del questionario);
- che i report periodici prodotti sono stati tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere (cfr. quesito n. 5 del questionario);
- che sono stati elaborati ed applicati nell'anno, tutti gli indicatori previsti dal questionario (cfr. quesito n. 6 del questionario: a) di attività/processo; b) di "output"; c) di efficacia; d) di efficienza; e) di economicità; f) di analisi finanziaria);
- che il controllo di gestione è stato in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi e che, in più di 10 casi, gli obiettivi sono stati effettivamente riprogrammati (cfr. quesito n. 7 del questionario);

- che il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi dei servizi amministrativi, tecnici e alla persona è “alto” senza, tuttavia, indicare i termini percentuali di tale grado, in presenza di un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare (cfr. quesito n. 9 del questionario 2021).

Alla luce di quanto esposto, il funzionamento del controllo di gestione può ritenersi adeguato.

Controllo strategico

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”.*

Con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, a fronte dell'emergenza da COVID-19, la stessa Sezione delle autonomie ha puntualizzato *“La situazione emergenziale implica la necessità di adozione di nuovi piani strategici, da adeguare in relazione alle mutate misure organizzative ed alle nuove urgenze nella gestione dell'Ente. Ciò potrebbe indurre a rivedere le priorità e a ricalibrare gli interventi prioritari, anche individuando ulteriori risorse da impiegare.*

In questa logica, considerando anche il contesto di risorse scarse in cui si muovono le amministrazioni territoriali, andrebbero rivisti i documenti programmatici (DEFR per le Regioni e DUP per gli Enti locali) per individuare i mezzi finanziari e gli interventi ritenuti prioritari, anche in rapporto all'Amministrazione degli organismi partecipati. Nella riprogrammazione della gestione, inoltre, si dovrebbero considerare i rischi connessi all'emergenza sanitaria e prevederne gli impatti strategici e operativi sul bilancio, nonché sull'organizzazione degli Enti, con particolare riguardo a quelli derivanti dalla scelta di

forniture o professionalità difficilmente surrogabili, anche ai fini della predisposizione delle eventuali soluzioni alternative”.

In relazione agli esiti del controllo, si rileva che l’Ente ha dichiarato:

- di aver approvato il PEG e di averne pubblicato i contenuti sul portale istituzionale, nella Sezione Amministrazione trasparente (cfr. quesiti nn. 1 e 1.1 del questionario);
- che, allo scopo di integrare il ciclo della performance con quello del bilancio, il controllo strategico è stato operativamente integrato con il controllo di gestione ed ha utilizzato le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni sull’allocazione delle risorse, sulla gestione dei servizi e sulle politiche tariffarie;
- ha effettuato, a preventivo, adeguate verifiche tecniche ed economiche sulle scelte da operare a livello di programmazione (cfr. quesiti nn. 2, 3 e 4 del questionario);
- di avere elaborato ed applicato, nell’anno, tutti gli indicatori previsti nel questionario. In particolare, gli indicatori di: a) mantenimento; b) performance individuale ed organizzativa; c) miglioramento della qualità dei servizi; innovazione e sviluppo (cfr. quesito n. 5 del questionario);
- di avere raggiunto la percentuale del 99,82 di obiettivi strategici, percentuale calcolata con la media semplice (cfr. quesito n. 6 del questionario);
- di non avere adottato, nell’anno, deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi (cfr. quesito n. 7 del questionario);
- che l’organo di indirizzo politico ha utilizzato solo alcuni dei parametri previsti per la verifica dello stato di attuazione dei programmi, escludendo il parametro del grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, quello del rispetto degli standard di qualità prefissati e quello dell’impatto socioeconomico dei programmi (cfr. quesito n. 8 del questionario);

Inoltre, l’Ente, con riferimento alla mancata adozione di deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi (v. *supra*, risposta al quesito n. /) ha dichiarato che *in atto l’Ente risulta governato dal Commissario Straordinario. Nel corso dell’annualità 2021 è stato richiesto ai Dirigenti di effettuare una verifica alla data del 30/06/2021 sullo stato di*

avanzamento degli obiettivi operativi assegnati nel Piano provvisorio della Performance. Tali obiettivi risultano collegati agli obiettivi strategici contenuti nel DUP e riportano l'indicazione della missione e programma correlato. Sulla scorta delle risultanze comunicate dai Dirigenti è stato approvato in data 13/08/2021 il Piano assestato della Performance anno 2021.

Alla luce di quanto esposto, il funzionamento del controllo strategico può ritenersi adeguato con la raccomandazione di utilizzare, in occasione delle prossime verifiche sullo stato di attuazione dei programmi, i parametri di valutazione esclusi nella valutazione relativa al 2021 (v. *supra*, quesito n. 8 del questionario).

Controllo sugli equilibri finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, come precisato dalla Sezione delle autonomie, è inteso a rafforzare il tradizionale controllo esercitato dall'Organo di revisione contabile ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. della legge n. 266/2005, attraverso il più ampio coinvolgimento degli Organi istituzionali dell'Ente nei processi gestionali diretti ad assicurare gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

La logica di questo nuovo tipo di controllo consiste, infatti, nell'individuare i flussi informativi necessari all'Ente, affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere i *trend* gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e di ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC, nn. 64 e 65/2023/VSGC, nn.58 e 59/2024/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).

Ciò risulta di maggiore attualità in considerazione della situazione emergenziale e, in tal senso, la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, precisa che “*nel mutato contesto organizzativo, gli Enti hanno dovuto contenere gli effetti, diretti ed indiretti, dell'emergenza epidemiologica con ripetuti interventi sul piano della programmazione di bilancio, onde evitare possibili squilibri finanziari conseguenti alla crisi del*

sistema economico-produttivo ed ai provvedimenti di rinvio delle scadenze dei principali adempimenti contabili”.

Figura centrale di questo sistema di controllo è il Responsabile del servizio finanziario, il quale è chiamato ad esercitare un'attività di indirizzo e di coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione, capaci di effettuare il monitoraggio dei flussi informativi rilevanti per la salvaguardia degli equilibri e di utilizzarli efficacemente per attivare i necessari interventi correttivi.

All'esito del controllo si rileva che l'Ente ha dichiarato che:

- il controllo sugli equilibri finanziari è stato svolto in modo integrato con il controllo sugli organismi partecipati e che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli (cfr. quesiti nn. 1 e 2);
- nel controllo sono stati coinvolti gli organi di governo, il segretario ed i responsabili dei servizi (cfr. quesito n. 3);
- che non sono state chieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario per nessuno degli ambiti di gestione, di competenza, dei residui e di cassa e che non è stata impiegata la quota libera dell'avanzo di amministrazione per salvaguardare gli equilibri finanziari (cfr. quesiti nn. 4 e 5 del questionario, in riferimento agli artt. 187, comma 2, lett. b) e 193 del Tuel);
- che è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con la disponibilità di cassa e che non sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6, del Tuel per il costituirsi di situazioni tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio (cfr. quesito n. 9 del questionario).

Con specifico riguardo all'integrazione tra il controllo sugli equilibri finanziari ed il controllo sugli organismi partecipati (cfr. quesito n.1), l'Ente ha dichiarato di essersi conformato a quanto indicato da questa Sezione di controllo con la deliberazione n. 210/2022/VSGC. Ha precisato, in particolare, di avere comunicato, con nota del Segretario generale prot. n. 630 dell'11/1/2023, che, nel corso dell'annualità 2021, ha effettuato, nelle due cadenze temporali del 30/4/2021 e 30/9/2021, il monitoraggio dei rapporti finanziari tra l'ente proprietario e gli organismi partecipati; della situazione

contabile e gestionale della partecipata; del rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica, coerentemente con la regolamentazione vigente dal 2022.

Alla luce di quanto esposto, il funzionamento del controllo sugli equilibri finanziari appare adeguato.

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.

2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, 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).

Le amministrazioni controllanti devono, inoltre, porre attenzione alle perdite che potrebbero subire gli organismi partecipati, in quanto aventi riflessi sul proprio bilancio.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, più volte richiamata, durante l'emergenza da COVID-19 *“particolare attenzione si dovrebbe prestare agli organismi operanti nei settori maggiormente colpiti (trasporti, attività culturali, etc.) e valutare l'opportunità di interventi adeguativi sui contratti di servizio o l'adozione di misure di sostegno dell'operatività aziendale al riscontro positivo di adeguati parametri di controllo.*

È, al riguardo, da considerare che il monitoraggio del contratto di servizio costituisce un punto essenziale delle verifiche spettanti all'Amministrazione affidante sotto un duplice profilo: da un lato assicura la correttezza dei rapporti finanziari/economici tra Ente e società affidataria e, dall'altro, garantisce la qualità del servizio erogato, a tutela del cittadino utente".

Sotto questo profilo, il presidio del contratto di servizio costituisce un punto di collegamento con il successivo controllo della qualità dei servizi (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC , nn. 64 e 65/2023/VSGC, nn.58 e 59/2024/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, relativo al 2021, si rileva che l'Ente ha dichiarato di detenere partecipazioni (cfr. quesito n. 1 del questionario 2021).

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

1 - Partecipazioni +					
Società Partecipate					
Denominazione C.Fiscale	Dt inizio	Quota	Valore nominale	% possesso	Tipo diritto
SICILIA AMBIENTE S.P.A. IN LIQUIDAZIONE 00548140862	30/04/1996	31.200	250.224	12,52 %	PROPRIETA'
SOCIETA' MULTISERVIZI S.R.L. IN LIQUIDAZIONE 00556290864	30/06/1995	-	11.175	17,68 %	PROPRIETA'
SOCIETA' CONSORTILE " TERRE DEL SOLE A RESPONSABILITA' LIMITATA" PIU' BREVENTE " TERRE DEL SOLE SOC. CONS. A R.L." 00666890868	30/10/1998	-	8.780	20 %	PROPRIETA'
ENNAEUNO S.P.A. IN LIQUIDAZIONE 01058960863	31/12/2002	104.999	104.999	10 %	PROPRIETA'
AGENZIA PROVINCIALE PER L'ENERGIA E PER L'AMBIENTE SOCIETA' CONSO R 01107650861	19/06/2006	-	20.000	100 %	PROPRIETA'
VIGILANZA VENATORIA E AMBIENTALISTA S.R.L. 01166080869	04/01/2011	-	9.465	23,67 %	PROPRIETA'
DISTRETTO TURISTICO DEA DI MORGANTINA SOCIETA' CONSORTILE A R.L. 01178450860	03/01/2012	-	10.000	10,93 %	PROPRIETA'
SOCIETA' PER LA REGOLAMENTAZIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE RIFIUTI A.T.O. 6 - ENNA SOCIETA' CONSORTILE PER AZIONI 01201410865	21/10/2013	6.000	6.000	5 %	PROPRIETA'
Informazioni storiche delle Società Partecipate					
Denominazione C.Fiscale	Dt fine	Quota	Valore nominale	% possesso	Tipo diritto
CE.S.I.S. S.R.L. IN LIQUIDAZIONE 00574180865 cancellata il 16/12/2015	16/12/2015	-	107.370	98,61 %	PROPRIETA'
SOCIETA' CONSORTILE MISTA ROCCA DI CERERE GEOPARK A RESPONSABILITA' LIMITATA PIU' BREVENTE ROCCA DI CERERE GEOPARK SOC. CONS. A R.L. 00667240865	05/10/2016	-	28.000	24,15 %	PROPRIETA'
ETNAFIERE S.P.A. IN LIQUIDAZIONE 04147590873 cancellata il 17/05/2011	17/05/2011	10.000	10.000	0,46 %	PROPRIETA'

Nel questionario, l'Ente ha dichiarato che:

- sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate (cfr. quesito n. 7 del questionario);

- è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, e che la nota informativa, allegata al rendiconto, risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo (cfr. quesiti nn. 8 e 8.1 del questionario);
- è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20 del TUSP (cfr. quesito n. 9 del questionario).

Purtuttavia, nel questionario, l'Ente ha dichiarato di non disporre di elementi sufficienti a rispondere correttamente ai quesiti relativi:

- **alla dotazione di specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati**, ai sensi del comma 1 dell'art. 147 *quater* del Tuel (cfr. quesito n.2 del questionario), *poiché nell'ambito della struttura organizzativa dell'Ente, articolata in Settori, non è prevista una specifica struttura settoriale preposta specificatamente alla gestione ed al controllo degli organismi partecipati. Il controllo viene ripartito ed effettuato tra i diversi Settori ratione materiae, in ragione della tipologia di controllo;*
- **alla definizione, per l'anno, gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente** (cfr. quesito n.3 del questionario), con la sola eccezione dell'Ente Autonomo di Pergusa;
- **all' approvazione dei budget delle società** partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'Ente (cfr. quesito n. 4 del questionario), non disponendo di partecipazioni in società *in house* ed avendo optato, per un organismo strumentale partecipato, per la liquidazione di una *quota di partecipazione la cui misura è stata stabilita in sede di costituzione del medesimo e non ha, da allora, subito modifiche, risultando, pertanto, predeterminata anche per l'anno 2021;*
- **al monitoraggio del grado di attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie**, ai sensi dell'art. 19 TUSP (cfr. quesito n. 10 del questionario);

- **all'aggiornamento degli statuti delle società a controllo pubblico** a norma del d.lgs. n. 175/2016 e degli artt. 5 e 192, d.lgs. n. 50/2016 (cfr. quesito n. 11 del questionario);
- **al programma di valutazione del rischio aziendale** che dev'essere contenuta nella relazione sul governo societario, predisposta dalle società a controllo pubblico, a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, TUSP (cfr. quesito n. 12 del questionario);
- **all'emersione di indicatori di crisi aziendale**, nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio, ai sensi dell'art. 6, comma 2, del TUSP (cfr. quesito n. 13 del questionario);
- **alla verifica del rispetto, nelle società a controllo pubblico, dell'obbligo di comunicazione** alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, a norma dell'art. 11, commi 2 e 3, d.lgs. n. 175/2016 (cfr. quesito n. 14 del questionario);
- **alla pubblicazione della Carta dei servizi** da parte degli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi, ai sensi dell'art. 32 del D.lgs n. 33/2013 (cfr. quesito n. 17 del questionario);
- **all'elaborazione ed applicazione nell'anno degli indicatori previsti nel questionario**, quali l'efficacia, l'efficienza, l'economicità, la redditività, la deficiarietà strutturale, la qualità dei servizi affidati e la soddisfazione degli utenti (cfr. quesito n. 18 del questionario).

L'Ente ha, altresì, dichiarato che non sono stati previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali (cfr. quesito n. 15 del questionario);

Con riguardo ai quesiti nn. 10, 11, 12, 13, 14, 17 e 18 l'Ente ha fatto presente che, *ad eccezione di una, tutte le altre società a controllo pubblico e/o partecipate da questo Ente sono in stato di liquidazione o dichiarate fallite. L'unica società attiva, la S.R.R. Società per la regolamentazione del servizio di gestione dei rifiuti- Ato 6 Enna, è costituita, disciplinata e regolata da specifica legge della Regione Sicilia n. 9/2010 che ha previsto la partecipazione obbligatoria ad essa da parte di questo Ente.*

Controllo sulla qualità dei servizi

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

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

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR *"durante l'emergenza da COVID-19, particolare attenzione dovrebbe essere riservata a tale forma di controllo che, anche nella fase precedente all'emergenza pandemica, non sembra aver trovato ottimale attivazione (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, avente ad oggetto "I controlli interni degli Enti locali, esercizio 2017, p. 36 e ss".), sebbene si tratti di una ineludibile valutazione che consente un raffronto tra i risultati validati dagli altri controlli con i risultati conseguiti, alla luce dell'effettiva soddisfazione del cittadino utente"*.

Preme, tra l'altro, precisare, come ribadito dalla Sezione delle autonomie, che 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 (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

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

- **non** ha adottato la Carta dei servizi (cfr. quesito n. 1 del questionario);
- ha effettuato l'analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi, in termini di prontezza, tempestività/adequatezza dei tempi di risposta, coerenza ed esaustività delle risposte alle richieste degli utenti e di minori disagi o imprevisti prodotti da disservizi, **anche se l'analisi non si è estesa agli organismi partecipati** (cfr. quesiti nn. 2 e 4 del questionario);
- ha elaborato ed applicato, nell'anno, indicatori che hanno soddisfatto i requisiti di appropriatezza, quali, l'accessibilità delle informazioni, la tempestività dell'erogazione, la trasparenza dei tempi, dei costi di erogazione, e sulle responsabilità del servizio, la correttezza con l'utenza, l'affidabilità e la completezza del servizio, mentre **non ha considerato altri indicatori, quali la conformazione agli standard di qualità ed i reclami e le segnalazioni di disservizi** (cfr. quesito n. 5 del questionario);
- **non ha determinato**, nell'anno, gli standard di qualità programmati **in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi** o in altri provvedimenti simili in materia (cfr. quesito n. 7 del questionario);
- ha effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti, con cadenza annuale, ma **solo su alcuni servizi** (servizi sociali) e **non sono stati pubblicati i risultati delle indagini** (cfr. quesito n. 8-8.3 del questionario);
- **non ha effettuato confronti sistematici (benchmarking)** con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e **non ha previsto forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse** (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità (cfr. quesiti nn. 9 e 10 del questionario)
- rispetto all'anno precedente, **non ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi** misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati (cfr. quesito n. 11 del questionario 2021).

Con riguardo a quanto indicato in risposta al quesito n. 4 (*l'analisi non si è estesa agli organismi partecipati*) l'Ente ha rinviato alla nota prot. n. 630 dell'11/1/2023, in riscontro alla precedente deliberazione di questa Sezione di controllo, per

significare l'attivazione dal 2022 di rilevazioni periodiche dedicate ai servizi degli organismi partecipati attivi.

Analogamente ha rinviato alla medesima nota, con riguardo alla disposta attivazione, dal 2022, di due diversi format di customer satisfaction, con relativa analisi e reportistica generale, prevista di default nei primi mesi dell'anno successivo, prevedendo rilevazioni permanenti e rilevazioni periodiche dedicate [...], mediante somministrazione di questionario anonimo cartaceo, rivolto a tutti coloro che hanno accesso alle sedi fisiche dell'Ente, ovvero mediante somministrazione di questionario o interviste, in via frontale o a distanza, presso le utenze: b1) dei servizi scolastici; b2) dei servizi sociali (disabilità, trasporti, assistenze), resi direttamente o a mezzo di gestori/concessionari, comunque denominati o titolati; b3) dei servizi degli organismi partecipati attivi; b4) dei servizi dell'Ente nell'ambito delle competenze nel segmento turistico-ricettivo; b5) dei servizi di informazione.

APPENDICE LEGATA ALL' EMERGENZA SANITARIA COVID

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

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

In relazione agli esiti del controllo, relativo all'esercizio 2021, si rileva che l'Ente ha riferito:

- di avere verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati (cfr. quesito n. 1 del questionario) e di avere effettuato il monitoraggio della corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo dei finanziamenti (cfr. quesito n. 4 del questionario);
- di avere effettuato il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi assegnati, in seguito all'adozione del lavoro agile (cfr. quesito n. 2 del questionario).

Purtuttavia, l'Ente ha anche riferito non potere rispondere con certezza ai quesiti relativi:

- **al monitoraggio dei tempi di realizzazione degli obiettivi** assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile (cfr. quesito n.3 del questionario);
- **alla volontaria riduzione delle entrate proprie** da •IMU/TASI, •TARI, •Addizionale IRPEF, •Entrate da servizi a domanda individuale (cfr. quesito n. 6 del questionario);

Si ritiene, pertanto, che il funzionamento del controllo sulla gestione dell'emergenza pandemica possa ritenersi adeguato, ma che debba essere migliorato con riferimento ai punti sopra evidenziati.

APPENDICE SUL LAVORO AGILE

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

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

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

Invero, la Sezione delle autonomie specifica che l'art. 14 della legge n. 124/2015 aveva previsto obiettivi annuali per l'attuazione del "telelavoro"; la legge n. 81/2017 ha, poi, disciplinato l'articolazione flessibile del lavoro subordinato; la legge di bilancio 2019 (art. 1, comma 486, l. n. 145/2018) ha implementato la modalità di prestazione del lavoro in modalità "agile" per i genitori di figli ancora piccoli o che assistono un figlio con grave disabilità; inoltre, prima dell'emergenza da Covid-19, la direttiva del Dipartimento della Funzione Pubblica n. 3/2017 aveva dettato le linee guida sul "lavoro agile" nella P.A., da ritenersi fondato su un approccio volontario ("previo accordo scritto tra le parti") e su modelli non vincolanti per le amministrazioni, cui era consentito disegnare autonomamente la concreta fase di attuazione.

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

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

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

I datori di lavoro che adottano il lavoro agile devono stipulare un accordo scritto con il lavoratore e conservarlo per cinque anni. La comunicazione al Ministero del Lavoro riguardo ai lavoratori in modalità agile deve avvenire entro cinque giorni dall'inizio

della prestazione o dall'ultimo giorno comunicato prima dell'estensione del periodo per le comunicazioni di proroga.

In relazione agli esiti del controllo, l'Ente ha dichiarato:

- che la percentuale di personale dipendente di livello non dirigenziale che ha svolto l'attività lavorativa in modalità agile è stata pari al 48,40%, mentre la percentuale del personale dirigenziale è stata pari allo 0,00% (cfr. quesiti nn. 1 e 2 del questionario);
- di avere riscontrato difficoltà di livello basso nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile, per quanto attiene ai profili tecnologico e di tipo gestionale/organizzativo (cfr. quesiti n. 3.1 e 3.2 del questionario 2021), mentre **difficoltà di livello medio**, con riguardo alla logistica ed alla natura stessa del servizio da erogare (cfr. quesiti n. 3.3 e 3.4 del questionario 2021);
- che **gli organi di controllo interno non hanno monitorato** l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente (cfr. quesito n. 4 del questionario 2021);
- che i sistemi informativi hanno consentito il proficuo svolgimento del lavoro agile, permettendo, altresì, l'idoneo tracciamento delle attività svolte (cfr. quesito n. 5 del questionario 2021): **tuttavia**, tale aspetto risulta pregiudicato dalla circostanza per cui **il sistema** di misurazione e valutazione della performance **non** ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori (cfr. quesito n. 6 del questionario 2021);
- di non avere stipulato, su base volontaria, contratti individuali di lavoro a distanza, nelle more della regolamentazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro, a seguito del ripristino del lavoro in presenza come modalità ordinaria a partire dal 15 ottobre 2021.

Pertanto, il funzionamento del controllo sullo svolgimento della prestazione lavorativa in modalità agile risulta parzialmente adeguato, in relazione alle criticità sopra evidenziate.

APPENDICE SUL P.N.R.R. E P.I.A.O.

Secondo quanto affermato dalla Sezione delle Autonomie, tale sezione del questionario, di nuova introduzione, vuole cogliere, sul versante dei controlli interni, le azioni dell'ente relative alla implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori e in cui sono state inserite anche alcune domande relative al P.I.A.O., il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021 (recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia").

In relazione agli esiti del questionario, relativo all'anno 2021 (prima annualità sottoposta a tale tipologia di controllo), si rileva che **l'Ente ha dichiarato di essere soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R.** (cfr. quesito n. 1.2 del questionario).

Al riguardo, l'Ente ha dichiarato di non disporre delle informazioni necessarie a rispondere correttamente alla domanda circa la valutazione, ad opera proprio dell'organo politico, della congruità ed efficienza della *governance* adottata ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di *milestone* e *target* del PNRR, di cui l'Ente è soggetto attuatore (cfr. quesito n. 1.2.1 del questionario) e circa l'emanazione, da parte sempre dell'Organo politico, di 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. quesito n. 1.2.2 del questionario).

È emerso, altresì, che il **controllo di gestione non ha prodotto 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. quesito n. 1.2.11 del questionario).

Per il resto l'Ente ha fornito risposta positiva, dichiarando che:

- gli atti di gestione collegati all'attuazione del PNRR sono risultati conformi ai principi di regolarità amministrativo-contabile (cfr. quesito n. 1.2.3 del questionario);
- il sistema informativo dell'Ente implementa integralmente tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR, al fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGis, gestito dal MEF (cfr. quesito n. 1.2.4 del questionario);
- ha individuato, al suo interno, una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR (cfr. quesito n. 1.2.5 del questionario);
- ha adottato specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse (cfr. quesito n. 1.2.6 del questionario);
- ha effettuato tutti i controlli volti a prevenire la violazione del principio del divieto di doppio finanziamento (Circolare Mef 33/2021), per i progetti da realizzare con fonti finanziarie differenti (cfr. quesito n. 1.2.7 del questionario);
- 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 (cfr. quesito n. 1.2.8 del questionario):
 - a) che 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) che siano stati conservati tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su adeguati supporti informatici;
 - c) che sia stato richiesto ed attribuito, per ogni procedimento connesso all'attuazione di programmi del PNRR, un apposito codice CUP, in mancanza del quale gli atti medesimi sono da considerarsi giuridicamente nulli (art. 11, l. 3/2003, e art. 1 delibera CIPE 16 novembre 2020);

- gli organi di controllo effettuano verifiche periodiche sugli atti di spesa relativi ad interventi connessi al PNRR, al fine di accertare che essi non includano anche “costi impropri” (Circolare Mef n. 4/2022) (cfr. quesito n. 1.2.9 del questionario);
- i sistemi informatici dell'Ente integrano, efficacemente e tempestivamente, i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, al fine di verificare, in corso d'opera, il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati e, eventualmente, di adottare eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione (cfr. quesito n. 1.2.10 del questionario).

A conclusione della sezione dedicata al PNRR, l'Ente ha dichiarato *che con nota prot. n. 630 dell'11/01/2023 di riscontro alla Deliberazione della Corte dei conti - Sez. Controllo per la Regione Siciliana n. 210/2022/VSGC tra le iniziative da intraprendere è prevista dal 2022 per il 3° quadrimestre, un controllo specifico di filiera sugli atti (tutti) di almeno n. 1 procedimento connesso al PNRR, estratto a sorteggio e dal 2023, un controllo specifico di filiera, quadrimestrale, sugli atti (tutti) di almeno n. 2 procedimenti connessi al PNRR estratti a sorteggio, diversi da quelli vagliati nel quadrimestre precedente, e così ciclicamente, talché all'esaurimento dei procedimenti si ritornerà alla disamina dei primi, aggiornati allo stato dell'arte.*

In relazione al P.I.A.O., l'Ente **non** ha provveduto a predisporre tutte le misure necessarie alla relativa adozione ed attuazione (cfr. quesiti nn. 2.1.e 2.2 del questionario)

Alla luce di quanto emerso, il sistema di controllo sul PNRR, risulta parzialmente adeguato, con invito alla risoluzione delle criticità sopra individuate.

RITENUTO

che l'esame del referto annuale ed i chiarimenti forniti dall'Amministrazione evidenziano un sistema dei controlli interni in fase di virtuosa implementazione, in seguito alla deliberazione di questa Sezione n.210/2022/VSGC, ma che, allo stato degli atti, risulta in più aspetti migliorabile, come si evince da quanto riportato in parte motiva.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione siciliana, a conclusione degli accertamenti istruttori sulla relazione annuale del Libero consorzio di Enna relativa al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'esercizio 2021, ai sensi dell'art. 148 del TUEL

ACCERTA

La parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni del libero Consorzio di Enna;

INVITA

l'Ente, richiamando l'attenzione del Segretario generale, a **proseguire, per l'anno in corso**, a porre in essere tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e delle debolezze di sistema riscontrate ed evidenziate per ciascuna tipologia di controllo ed in particolare:

- nell'ambito del **controllo successivo di regolarità amministrativa contabile** a provvedere a sottoporre a controlli più stringenti i settori in cui sono emerse criticità nei precedenti esercizi, tenendo conto degli esiti del controllo di gestione e del controllo preventivo di regolarità contabile relativi all'esercizio precedente;
- in relazione al controllo **il controllo strategico**, a valutare l'utilizzo, al fine di monitorare lo stato di attuazione dei programmi nel corso dell'anno, anche i parametri sul grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, sul rispetto degli standard di qualità prefissati e sull'impatto socioeconomico dei programmi;
- in relazione al controllo sulla **qualità dei servizi**, a proseguire nel percorso avviato, virtuosamente dall'Ente, in seguito alla deliberazione di questa Sezione di controllo n. 210/2022/VSGC;
- in relazione al controllo legato al **lavoro agile**, al **PNRR** e al **PIAO**, a superare le criticità di cui in parte motiva;

DISPONE

- che il Segretario generale dell'Ente comunichi a questa Sezione tutte le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate;

- che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia trasmessa al Commissario e all'Organo di revisione del Libero consorzio di Enna;
 - che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, (sezione "*Amministrazione Trasparente*") ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33;
- Così deciso a Palermo, nella camera di consiglio del 25 giugno 2024.

IL MAGISTRATO RELATORE
(Giuseppe Vella)

IL PRESIDENTE
(Salvatore Pilato)

Depositato in Segreteria il 04 luglio 2024

Il funzionario responsabile
Boris Rasura