



## CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 15 febbraio 2023, composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	- Presidente
Tatiana CALVITTO	- Primo Referendario
Antonio TEA	- Referendario
Giuseppe VELLA	- Referendario – Relatore
Massimo Giuseppe URSO	- Referendario

\*\*\*\*\*

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;

VISTA la deliberazione con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2022;

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Libero Consorzio di Caltanissetta, per gli esercizi 2018, 2019 e 2020, trasmessi dal Commissario, rispettivamente, in data 13.11.2019, protocollo C.d.c. n. 14004, in data 04.03.2021, prot. C.d.c. n. 2935, e in data 27.12.2021, prot. C.d.c. n. 11180;

VISTA l'ordinanza n.18/2023 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 Caltanissetta**

#### **-Referti annuali del Presidente della Provincia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni degli esercizi 2018, 2019 e 2020 (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 “.*

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 posto, dall'analisi dei referti sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni, effettuati negli anni 2018, 2019 e 2020 dal Libero Consorzio di Caltanissetta, sono emerse alcune criticità concernenti, in particolare, il controllo successivo di regolarità amministrativa e quelli sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi, non svolti secondo le disposizioni contenute al capo III, artt. 147 e ss. del TUEL.

Sulla base dei dati contenuti nei referti *de quibus*, si espongono, dunque, gli esiti dell'attività, in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di analisi, da cui sono emerse numerose 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 garantisca 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 (vd. deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

In riferimento al caso di specie, il Libero Consorzio di Caltanissetta, con deliberazione commissariale n. 01/2016, ha approvato il regolamento sui controlli interni che agli articoli dal 16 al 18 disciplinano il controllo di regolarità amministrativa.

In particolare, l'art.16, nel regolamentare il controllo successivo di regolarità amministrativa, prevede che *“Il controllo di regolarità amministrativa è, inoltre, assicurato, 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. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.*

*Al controllo di regolarità contabile provvedono il Servizio Finanziario e il Collegio dei Revisori. Il Servizio Finanziario certifica la regolarità contabile dell'azione amministrativa attraverso gli strumenti del visto e del parere di regolarità contabile, e attraverso il controllo costante e concomitante degli equilibri di bilancio generale. Le modalità di rilascio del visto e del parere di regolarità contabile, nonché di gestione degli equilibri di bilancio sono disciplinati dal regolamento di contabilità dell'Ente. Il Collegio dei Revisori, vigila sulla contabilità contabile e finanziaria della gestione dell'Ente, riferendo immediatamente al consiglio le eventuali gravi irregolarità di gestione eventualmente rilevate. Le competenze e le modalità di funzionamento e di svolgimento dei compiti del Collegio dei Revisori, nonché le sue attribuzioni, sono stabilite dalla legge e dal Regolamento di contabilità dell'Ente. Il controllo di regolarità amministrativa inteso come auditing interno e come supporto collaborativo al miglioramento della qualità degli atti e dei processi dell'Ente è demandato al Segretario Generale che può avvalersi del Nucleo controllo strategico e di gestione di cui al presente regolamento”.*

Sulla base di quanto dichiarato nel referto, per quanto attiene al controllo preventivo, si da atto che, nel corso dell'esercizio 2020, 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*" e che gli atti sottoposti a controllo successivo sono stati complessivamente, nel 2020, n. **126**.

Dall'analisi dei questionari, relativamente agli anni in esame, si evince quanto segue.

- per l'esercizio 2018:

La mancata effettuazione di controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi (**punto 2.7**).

- per l'esercizio 2019:

- Ancorché non si rilevino irregolarità di cui al **punto 2.5 lett. b**, occorre rilevare la riduzione degli atti sottoposti a controllo (**217** del 2018, **165** nel 2019); Si rileva, inoltre, che persiste la criticità di cui al **punto 2.7** del questionario, relativa alla mancanza di controlli e ispezioni volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile.

- La selezione degli atti da assoggettare al controllo di regolarità amministrativa ha seguito le stesse tecniche di campionamento applicate nell'esercizio precedente;

- Esercizio 2020:

Permane il rilievo relativo al **punto 2.8** relativo alla mancanza di controlli e ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa. Con riferimento agli atti sottoposti al controllo rispetto al precedente anno 2019 sono ulteriormente diminuiti attestandosi a n. **126**.



La Sezione, preso atto di quanto dichiarato dal Commissario nel referto, evidenzia:

- la necessità di implementare, considerevolmente, gli atti oggetto di controllo, con particolare riferimento alla fase di attuazione del PNRR, in cui assume una strategica rilevanza il controllo di legalità sulle aree ad alto rischio corruzione, quale quella sugli appalti pubblici;
- attivare ispezioni e indagini, preferibilmente nelle aree a rischio, volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi.

### **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 rinvergono 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 (*vd.* deliberazioni di questa Sezione 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 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.

Nel caso di specie, gli articoli dal 10 al 15 del vigente regolamento sui controlli interni, disciplinano il controllo di gestione prevedendo, tra l'altro, che *“Il controllo interno di gestione è teso a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e risultati, tra obiettivi e azioni realizzate.*

2. E' controllo concomitante allo svolgimento dell'attività amministrativa finalizzato a orientare l'attività stessa e rimuovere eventuali disfunzioni per garantire l'ottenimento dei seguenti principali risultati: • la corretta individuazione degli obiettivi effettivamente prioritari per la collettività amministrata; • il perseguimento degli obiettivi nei modi e nei tempi più opportuni sotto l'aspetto dell'efficienza e dell'efficacia tenendo conto delle risorse disponibili; • l'imparzialità e il buon andamento dell'azione amministrativa.

3. E' controllo successivo quello orientato alla verifica dei risultati e alla resa del referto annuale: stato di attuazione dei programmi e dei progetti e dell'attività dei Responsabili”.

**Nonostante la previsione regolamentare, emerge dai questionari oggetto di analisi, la mancata istituzione di tale forma di controllo. La criticità è sovrapponibile in tutti e tre gli esercizi considerati.**

**Peraltro, tale rilievo è stato riscontrato e segnalato sia per l'esercizio 2016 sia per l'anno 2017.**

Dall'analisi del questionario 2020 e della correlata documentazione, si evince, inoltre, che l'Ente non si è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consente di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

Come, tra l'altro, più volte precisato nelle linee guida sui controlli interni elaborate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, appare centrale la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile ed in grado di fornire informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi, nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate, in relazione alle attività svolte e, soprattutto, ai risultati conseguiti.

Il Collegio, pertanto, nell'evidenziare che l'art. 147-ter del TUEL richiedeva l'adozione di adeguate metodologie di controllo di gestione già a decorrere dal 2015, così come, tra l'altro, previsto dal regolamento dei controlli interni del libero Consorzio di Caltanissetta, ne constata, allo stato degli atti e sulla base di quanto evidenziato dall'Ente la non attuazione, in violazione delle disposizioni di legge e di regolamento.

### **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”.*

Ciò premesso, nel caso di specie, gli articoli 6 e 9 del regolamento sui controlli interni, disciplinano tale forma di controllo.

In particolare, nell'articolo 7, si regola la metodologia del controllo strategico, prevedendo che *“ Si considerano momenti privilegiati di controllo strategico: - stato di attuazione delle linee programmatiche annuali e del programma elettorale; - verifica sull'efficacia attuativa delle politiche delegate ; - monitoraggio degli obiettivi strategici; - Il monitoraggio dell'andamento delle OO.PP. - verifica periodica dell'adeguatezza della struttura organizzativa nei suoi aspetti di funzionamento di governo rispetto agli obiettivi e di congruenza tra politica e obiettivi; Inoltre, l'organo responsabile del controllo collabora alla redazione di: - rendiconto della gestione; - relazione annuale del Presidente; - referto annuale della gestione; - eventuali altri strumenti di rendicontazione introdotti nell'Ente, quali Bilancio Sociale ecc. Il Presidente del Libero Consorzio, con apposita direttiva, individua i principali obiettivi e le diverse prospettive da presidiare. La direttiva indicherà anche l'oggetto dell'attività che il controllo strategico deve monitorare. In particolare, il Nucleo è deputato a supportare il processo di innovazione e miglioramento dei processi dell'Ente. Ai sensi degli articoli 13 e 24 della legge 241/90, le disposizioni relative all'accesso ai documenti amministrativi non si applicano alle attività di controllo strategico”*.

Dall'analisi dei questionari, relativamente agli anni in esame, si evince quanto segue. Negli esercizi 2018 e 2019, si evidenzia la mancata attuazione di un controllo strategico con lo scopo di verificare lo stato di attuazione dei programmi, secondo metodologie definite autonomamente dall'ente.

Tale criticità è stata oggetto di segnalazione da questa Sezione, sia per l'esercizio 2016 che per l'anno 2017.

Riguardo all'esercizio 2020, il questionario, in questo caso, pone l'attenzione sulla programmazione di bilancio 2021/2023, approvato con delibera commissariale n. 14 del 10/8/2021, pubblicandone i contenuti sul portale istituzionale dell'Ente. (*punto 4.1*).

Il controllo in questione non è, inoltre, operativamente integrato con il controllo di gestione (*punto 4.2*).

Dall'analisi del referto *de quo* si rileva, inoltre, che, in sede di controllo strategico, sono stati adottati indicatori di miglioramento della qualità dei servizi e di performance organizzativa.

Non sono stati adottati, inoltre, parametri in base ai quali l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi.

Trattasi di parametri importanti per verificare l'adeguatezza delle politiche strategiche adottate, in relazione agli obiettivi e alla qualità dei servizi prefissati.

La Sezione prende atto di quanto dichiarato dal Libero Consorzio in sede di questionario e ritiene necessario implementare il controllo strategico, attraverso l'integrazione con il controllo di gestione, prevedendo adeguati parametri in base ai quali l'organo di indirizzo ha verificato lo stato di attuazione dei programmi e la verifica dei risultati.

### **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 (vd. deliberazioni di questa Sezione 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.

Nel caso di specie, l'art.21 del vigente regolamento sui controlli interni disciplina tale tipologia di controllo.

Dall'analisi dei del referto emerge quanto segue:

per l'esercizio 2018 si rileva:

- l'assenza di linee di programmazione atte a evitare la formazione di posizioni debitorie fuori bilancio;
- la mancata integrazione con il controllo sugli organismi partecipati;
- la mancata adozione delle specifiche linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari (cfr. **punto 5.2** del referto).

per gli esercizi 2019 e 2020

- si confermano i punti descritti sopra, evidenziando la mancata richiesta di misure atte a ripristinare gli equilibri finanziari di cui al **punto 5.2**;
- è stata dichiarata la compatibilità tra il programma dei pagamenti e le disponibilità di cassa.

Si sottolinea, inoltre, che l'Ente è stato oggetto di controllo finanziario ai sensi dell'art. 148 bis TUEL. -Art. 38 quater della legge n. 58/2019 sui Rendiconti esercizi 2016, 2017, 2018 e bilancio di previsione 2019. (cfr. **Delibera di questa Sezione n. 20/2021/PRSP**).

Dalla risposta al questionario, anno 2020, si evidenzia, altresì, che sono stati attivamente coinvolti, in tale tipologia di controllo, gli organi politici, il Segretario generale e i responsabili dei servizi

Il controllo sugli equilibri finanziari non risulta integrato con il controllo sugli organismi partecipati.

La Sezione prende atto di quanto evidenziato dall'Ente, e si riserva le opportune verifiche in sede di controlli finanziari sui questionari.

### **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 (*vd.* deliberazioni di questa Sezione n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

Nel caso di specie, nel regolamento dei controlli interni, approvato con deliberazione commissariale n.1/2016, nessuna specifica regolamentazione, sulle modalità organizzative e metodologiche di tale strategica forma di controllo, si evince dal regolamento sopra citato.

Secondo quanto dichiarato nel referto, è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 del TUSP.

Dall'analisi dei questionari, relativamente agli anni in esame, si evince quanto segue.  
per l'esercizio 2018 si rileva:

la mancanza di *reports* informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti i profili organizzativi e gestionali. **(Punto 6.14 del referto);**

per l'esercizio 2019 si evidenzia:

- il mancato rispetto dell'art. 11, co. 6 lett. J, del D. Lgs. 118/2011;
- l'inadeguatezza dell'azione esercitata ai sensi dell'art. 147-quater del TUEL, rilevandosi la mancata integrazione fra il controllo sugli equilibri finanziari con quello espletato sugli organismi partecipati, come accertato da questa Sezione di controllo con **deliberazione n. 20/2021/PRSP**, in sede di verifica, ex art. 148-bis TUEL, dei rendiconti di gestione degli esercizi 2017 e 2018;

per l'esercizio 2020 si rileva:

- a) Con riferimento alla verifica rapporti di debito e credito con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate dalla nota informativa, come illustrato nella relazione al rendiconto, ai sensi dell'art.11 comma 6, lett. i) e j) D.L. n. 118/2011, una discordanza, come di seguito specificato:
  - Caltanissetta Service in House Providing S.r.l. € 155.600,83;
  - Nuova Gela sviluppo s.c.p.a. € 1.079,00.



Non tutti gli organismi partecipati hanno prodotto la relativa asseverazione dell'organo di revisione come per legge (*cf. parere Organo di revisione sul rendiconto 2020*).

- b) L'assenza di *reports* informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali (*punto 6.14*).

La Sezione, preso atto delle informazioni fornite nel referto esaminato, rimarca l'importanza di tale tipologia di controlli ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio e, pertanto, nell'evidenziare che l'art. 147-*quater* del TUEL richiedeva l'adozione di adeguate metodologie di controllo sulle società partecipate, già a decorrere dal 2015, constata una carente disciplina regolamentare in materia.

In merito, la Sezione evidenzia come non sia funzionale a tale tipologia di controllo, l'assenza di un'apposita e strutturale regolamentazione della materia, con la fisiologica conseguenza, che la disciplina risulta lasciata all'accortezza e alla diligenza, di volta in volta, manifestata dall'amministratore pro tempore (*vd. deliberazione Sez. di Controllo per la Lombardia n. 52/2021/VSGC*).

Il Collegio evidenzia, dunque, la necessità di superare le criticità sopra evidenziate e, in particolare: ad elaborare, in riferimento agli enti partecipati, idonei indici di soddisfacimento degli utenti, a favorire un'effettiva integrazione tra controllo sugli equilibri finanziari e controllo sugli organismi *de quibus* e a dotarsi di un'adeguata disciplina regolamentare in materia.

### **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 attegga 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" .*

Premesso ciò, nel caso di specie, nel regolamento sui controlli interni si fa riferimento a tale tipologia di controllo negli articoli da 6 a 9, che disciplinano, contestualmente al controllo strategico, le finalità e le modalità di svolgimento di tale attività.

Dall'analisi dei referti è emerso, in riferimento a tale forma di *audit*, quanto segue.

Per gli esercizi 2018 e 2019 :

La mancata attuazione di un sistema di controllo della qualità dei servizi erogati, volto alla misurazione del grado di soddisfazione degli utenti e al miglioramento della qualità dei servizi resi.

Come riportato nella sezione note del questionario anno 2019, l'Ente ha aggiunto altri dettagli informativi allo specifico quesito di cui al punto 1.5 lett. b) e f):

- in merito alla lett. b) l'Ente, riferisce che non è dotato di un controllo di efficacia e di efficienza dei servizi in quanto le dotazioni organiche hanno subito una notevolissima riduzione di personale.
- con riferimento alla lett. f): la ristrettezza delle risorse economiche finanziarie non consente di poter realizzare spese di monitoraggio sulla qualità dei servizi.

Per l'esercizio 2020:

- nonostante l'ente abbia adottato la Carta dei servizi, si rileva, l'assenza di analisi sulla qualità effettiva dei singoli servizi in termini di prontezza ovvero

tempestività dei tempi di risposta, coerenza ed esaustività delle risposte alle richieste degli utenti (**punto 7.2**);

- non sono previsti ed elaborati e/o applicati una parte degli indicatori utilizzati per rappresentare le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate in termini di accessibilità, tempestività e trasparenza ed efficacia (**punto 7.3**);
- la mancata estensione agli organismi partecipati delle rilevazioni sulla qualità dei servizi (**punto 7.4**).

Il Collegio, pertanto, nell'evidenziare che l'art. 147-ter del TUEL richiedeva l'adozione di adeguate metodologie di controllo di gestione già a decorrere dal 2015, così come, tra l'altro, previsto dal regolamento dei controlli interni del libero Consorzio di Caltanissetta, ne constata, allo stato degli atti e sulla base di quanto evidenziato dall'Ente, la non attuazione, in violazione delle disposizioni di legge e di regolamento.

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 (di questa Sezione cfr. anche deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

### PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Sicilia, a conclusione degli accertamenti istruttori sulle relazioni annuali del Libero Consorzio di Caltanissetta relativi al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni, per gli esercizi 2018, 2019 e 2020, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, **con riserva di verifica dei successivi referti, anche ai fini di quanto previsto dall'art. 148 del TUEL in tema di responsabilità sanzionatoria.**

## ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni del Libero Consorzio di Caltanissetta;

## INVITA

l'Ente, richiamando l'attenzione del Segretario generale, ad intraprendere tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e delle debolezze di sistema riscontrate ed evidenziate per ciascuna tipologia di controllo, e in particolare:

– in tema di **controllo successivo di regolarità amministrativa contabile**:

- implementare, considerevolmente, gli atti oggetto di controllo, con particolare riferimento alla fase di attuazione del PNRR, in cui assume una strategica rilevanza il controllo di legalità sulle aree ad alto rischio corruzione, quale quella sugli appalti pubblici;
- attivare ispezioni e indagini, preferibilmente nelle aree a rischio, volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi.

– ad attivare il **controllo di gestione** in conformità a quanto previsto, sia dall'art. 147 *ter* del TUEL, che richiede l'adozione di adeguate metodologie di controllo di gestione, che dal vigente regolamento dei controlli interni;

– ad implementare il **controllo strategico**, attraverso l'integrazione con il controllo di gestione, prevedendo adeguati parametri in base ai quali l'organo di indirizzo ha verificato lo stato di attuazione dei programmi e la verifica dei risultati;

– in materia di **controllo sugli organismi partecipati**: ad elaborare, in riferimento agli enti partecipati, idonei indici di soddisfacimento degli utenti, a favorire un'effettiva integrazione tra controllo sugli equilibri finanziari e controllo sugli organismi *de quibus* e a dotarsi di un'adeguata disciplina regolamentare in materia che permetta, a garanzia degli equilibri finanziari, un sistema di monitoraggio dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le sue partecipate;

ad attivare **il controllo sulla qualità dei servizi**, in conformità a quanto previsto, sia dall'art. 147 *ter* del TUEL, che richiedeva l'adozione di adeguate metodologie di controllo sulla qualità dei servizi già a decorrere dal 2015, che dal vigente regolamento dei controlli interni;

### DISPONE

- che il Segretario generale dell'Ente comunichi a questa Sezione tutte le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate;
- 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;
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a mezzo sistema Con.Te, al Commissario Straordinario, al Segretario generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti e all'Organismo di valutazione del Libero di Consorzio di Caltanissetta.

Così deliberato nella camera di consiglio del 15 febbraio 2023. . .

L'ESTENSORE

(Giuseppe Vella)

II PRESIDENTE

(Salvatore Pilato)

Depositato in Segreteria il 21 febbraio 2023.

Il funzionario responsabile

(Boris Rasura)