



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio del 18 marzo 2024 composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Adriana LA PORTA	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario - relatore
Massimo Giuseppe URSO	Referendario
Giuseppe DI PRIMA	Referendario

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

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

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

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

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

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

VISTE le *Linee guida e relativo questionario per le relazioni annuali del sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del sindaco delle città metropolitane e del presidente delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni*, approvate dalla

Sezione delle autonomie con le deliberazioni n. 13/SEZAUT/2021/INPR (per l'esercizio 2020) e n. 16/SEZAUT/2022/INPR (per l'esercizio 2021);

ESAMINATI i referti annuali sul sistema dei controlli interni trasmessi dal Commissario Straordinario del Libero Consorzio comunale di Agrigento, a norma dell'art. 148, comma 1, del TUEL, per gli esercizi 2020 (prot. Cdc n. 11342 del 30 dicembre 2021) e 2021 (prot. Cdc n. 1207 del 31 gennaio 2023);

VISTA la relazione conclusiva del Magistrato istruttore (prot. Cdc n. 2365 del 11 marzo 2024);

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 24 del 15 marzo 2024 di convocazione della Sezione per l'odierna adunanza in camera di consiglio;

UDITO il relatore, Primo Referendario Tatiana Calvitto;

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

Ritenuto e considerato in

FATTO E DIRITTO

1. Premessa.

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

- il referto per l'esercizio 2020 (acquisito con prot. Cdc n. 11342 del 30 dicembre 2021), redatto secondo le *Linee guida* della Sezione delle Autonomie approvate con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, depositata il 27 luglio 2021;
- il referto per l'esercizio 2021 (acquisito con prot. Cdc n. 1207 del 31 gennaio 2023), redatto secondo le *Linee guida* della Sezione delle Autonomie approvate con deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR, depositata in data 11 novembre 2022.

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

2. Quadro normativo di riferimento.

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

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

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

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

Gli sforzi per l'ottimizzazione della gestione devono essere concentrati sulla definizione di obiettivi e di processi che assicurino un percorso in grado di coniugare la regolarità dell'azione amministrativa, intesa come rispetto del complesso delle regole finanziarie e procedurali, formali e sostanziali, con l'efficacia e l'efficienza della gestione. Il complesso di

queste linee di azione, che solo un sistema funzionale di controlli interni può supportare, deve condurre verso l'economicità della gestione, così da determinare la contrazione dei costi di erogazione dei servizi senza, tuttavia, pregiudicarne la qualità e l'estensione.

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

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

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

È noto, peraltro, che il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, di converso, aumenta il rischio di alterazioni nei processi decisionali e programmatori, indebolisce le scelte gestionali e organizzative, riduce il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, e impedisce, in ultima analisi, al controllore esterno di fare affidamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente.

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

- verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;

- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

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

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

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

Alla luce della formulazione dell'art. 11-*bis* del menzionato d.l. n. 174 del 2012, la Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, competente per territorio, svolge le suddette verifiche anche nei confronti degli enti locali delle Regioni a Statuto speciale (importanti chiarimenti in ordine alla natura e a vari aspetti applicativi della verifica intestata alla Corte dei conti sono stati forniti dalla sentenza della Corte costituzionale n. 39 del 2014).

Nel caso in esame, l'ente oggetto di controllo è un Libero Consorzio comunale.

Sul punto, occorre ricordare che il recepimento della riforma contenuta dalla legge 7 aprile 2014, n. 56 (Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni), è avvenuto con la legge regionale 4 agosto 2015, n. 15 (Disposizioni in materia di liberi Consorzi comunali e Città metropolitane), e successive modifiche e integrazioni, la quale ha individuato nel Presidente del Libero Consorzio comunale il soggetto destinato a subentrare nelle funzioni in precedenza affidate alla competenza dell'*ex* Presidente della Provincia.

Peraltro, la suddetta riforma, a causa del susseguirsi di leggi regionali intervenute a modifica della l.r. n. 15 del 2015, non è entrata a pieno regime, con la conseguenza che gli enti in questione, denominati di "area vasta", allo stato, sono gestiti da Commissari straordinari, tenuti a eseguire gli adempimenti intestati dalla legge ai Presidenti dei Liberi Consorzi comunali, fra i quali rientra anche il referto annuale sul sistema dei controlli interni.

3. Il sistema dei controlli interni.

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

Il Libero Consorzio comunale di Agrigento ha disciplinato il funzionamento dei controlli interni, in applicazione dell'art. 147, comma 4, del TUEL, mediante regolamento approvato con la determinazione del Commissario Straordinario n. 176 del 15 dicembre 2016, successivamente modificato con le determinazioni del Commissario Straordinario n. 39 del 10 marzo 2017, n. 194 del 22 dicembre 2017 e n. 57 del 4 aprile 2019, pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente.

I principali elementi informativi resi dal Libero Consorzio comunale di Agrigento evidenziano che:

- negli esercizi 2020 e 2021, il sistema dei controlli interni ha ricoperto tutte le singole tipologie di controllo (di regolarità amministrativa e contabile; di gestione; strategico; sugli equilibri finanziari; sugli enti partecipati; sulla qualità dei servizi) secondo le previsioni e le finalità regolamentari dell'Ente (*cf.* punto n. 1.1 del referto anno 2020 e punto n. 1 del referto anno 2021);
- risulta adeguato il rapporto tra il numero di relazioni periodiche previste negli anni 2020 e 2021 e il numero di quelle effettivamente prodotte, determinandosi una corrispondenza tra programmazione iniziale e realizzazione finale dell'attività di revisione della complessiva gestione amministrativa e finanziaria (*cf.* punto n. 1.2 del referto 2020 e punto n. 2 del referto 2021). In particolare, in entrambi gli esercizi sono stati prodotti: *a)* per il controllo di regolarità amministrativa e contabile n. 4 *report*; *b)* per il controllo di gestione n. 2 *report*; *c)* per il controllo strategico n. 1 *report*; *d)* per il controllo sugli equilibri finanziari n. 1 *report*; *e)* per il controllo sugli organismi partecipati n. 1 *report*; *e)* per il controllo sulla qualità dei servizi, n. 1 *report*;
- nell'esercizio 2020, in relazione all'organizzazione o attuazione dei controlli, l'Ente ha riscontrato criticità di livello medio per il controllo strategico (*cf.* punto n. 1.4 del referto 2020 e punto n. 4 del referto 2021);
- in relazione al numero di unità di personale assegnato allo svolgimento dei controlli interni, dai valori dell'indicatore F.T.E¹ dichiarati dall'Ente, per le singole tipologie di controllo, si ricava un valore medio pari a 1,8 (*cf.* quesito n. 1.5 del questionario 2020 e quesito n. 5 del questionario 2021).
- in entrambi gli esercizi, a seguito della presentazione di *report* ufficiali, l'Ente non ha avviato azioni correttive attraverso atti di competenza della Giunta o del Consiglio (*cf.* quesito n. 1.5 del questionario 2020 e quesito n. 5 del questionario 2021) né ha provveduto all'attuazione di modifiche finalizzate alla maggiore integrazione e al

¹ L'equivalente a tempo pieno (F.T.E. - *Full-Time Equivalent*) è una unità di misura corrispondente al carico di lavoro di un dipendente a tempo pieno. Rappresenta un valore pari al numero dei lavoratori a tempo pieno di un'azienda e viene calcolato sommando tutte le ore lavorative erogate dal personale in un anno, part-time e full-time, e dividendo poi il risultato ottenuto per il numero delle ore di lavoro di un dipendente a tempo pieno. In questo modo è possibile determinare lo sforzo necessario per compiere un progetto espresso in FTE, a prescindere dal numero reale dei dipendenti e dalle variazioni delle ore lavorative in un dato periodo.

raccordo dell'intero sistema dei controlli interni (*cf.* punto n. 1.6 del referto 2020 e punto n. 6 del referto 2021), ad eccezione dell'anno 2020 in riferimento al controllo di gestione. L'Ente segnala che, in ciascun anno, i *report* annuali conclusivi, rispettivamente, sul controllo successivo di regolarità amministrativa e sulla qualità dei servizi sono stati approvati con determinazione del Segretario Generale e pubblicati sul sito istituzionale;

- in entrambi gli esercizi, non sono intervenute segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza circa il mancato o parziale adempimento degli obblighi di pubblicazione, ai sensi dell'art. 43, comma 5, del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (*cf.* punto n. 1.3 del referto 2020 e punto n. 3 del referto 2021).

Osservazioni

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

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

Sotto il profilo delle relazioni prodotte nel corso del ciclo di bilancio, l'attività di revisione della complessiva gestione amministrativa e finanziaria appare essersi svolta in corrispondenza alla programmazione iniziale.

Circa il personale assegnato allo svolgimento dei controlli interni, i valori dell'indicatore F.T.E. dichiarati dall'Ente, con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, al controllo strategico, al controllo sugli equilibri finanziari, sembrano determinati da un errore di calcolo, in quanto superiori a 1,00.

Invero, l'indicatore in esame dovrebbe attestarsi all'interno di una forbice compresa tra i valori di 0,00 e 1,00: infatti, un valore dell'indicatore F.T.E. pari a 1,00 dovrebbe portare a ritenere che le unità di personale, assegnate all'attività di riferimento, impiegano tutto il loro

tempo lavorativo nell'esclusivo svolgimento di quell'attività considerata (in questo caso, la singola tipologia di controllo interno in esame).

Pertanto, qualora il valore dell'indicatore superi la misura di 1,00, ciò potrebbe essere indice di un errore di calcolo.

4. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

La Seconda Sezione del referto-questionario è volta a intercettare le eventuali problematiche presenti nello svolgimento del controllo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, nel funzionamento dei processi a monte e a valle dei *report* redatti nel corso dell'esercizio e nell'adozione delle misure consequenziali facenti capo ai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale è articolata.

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

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

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

al controllo successivo di legittimità le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento (art. 147-bis, comma 2, del TUEL).

Quanto ai principali esiti della verifica sui dati riportati dal Libero Consorzio comunale di Agrigento nei referti degli esercizi 2020 e 2021, si rileva che:

- in relazione al sistema di controllo delineato dall'art. 49 del TUEL, nel periodo considerato non ricorrono fattispecie di deliberazioni della Giunta e del Consiglio adottate in presenza del parere negativo di regolarità tecnica o contabile (cfr. punto 2.1 del referto 2020 e punto n. 1 del referto 2021). Inoltre, il parere di regolarità contabile del responsabile dei servizi finanziari è stato supportato dagli elementi indicati dai responsabili dei servizi circa i riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente (cfr. punto 2.2 del referto 2020 e punto n. 2 del referto 2021);
- ai fini dello svolgimento del controllo successivo, è stato indicato l'utilizzo dell'estrazione causale semplice quale tecnica di campionamento per la selezione degli atti amministrativi (cfr. punto n. 2.3 del referto 2020 e punto n. 3 del referto 2021);
- ai fini dell'individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile e delle modalità di selezione degli atti da scrutinare, l'Ente non tiene conto degli esiti del controllo di gestione e di legittimità effettuati nell'anno precedente (cfr. punti nn. 2.4 e 2.5 del referto 2020 e punti nn. 4 e 5 del referto 2021);
- nel 2020 sono stati sottoposti al vaglio di legittimità, in via successiva, tutti gli atti adottati nel corso dell'anno (cioè n. 189 atti), con un campione pari al 100% del totale, riscontrando n. 3 irregolarità oggetto di puntuale segnalazione, tutte sanate (cfr. punto n. 2.6 del referto 2020).

In proposito, il Comune annota che *«si precisa che nessuna criticità grave è stata rilevata nel funzionamento del controllo, infatti, le irregolarità rilevate e sanate erano di lieve entità»*. Anche in relazione al 2021, l'Ente ha dichiarato di aver sottoposto al vaglio di legittimità la totalità degli atti emanati: in particolare, sono stati sottoposti al controllo

di regolarità contabile n. 13 atti e, al controllo di regolarità tecnico-amministrativa, n. 232 atti, non riscontrando irregolarità (cfr. punto n. 6 del referto 2021).

In proposito, il Comune annota che *«nell'ambito del controllo successivo, limitato - come testualmente recita la norma - alla sola regolarità amministrativa e non anche a quella contabile delle determinazioni di impegno di spesa, dei contratti e degli altri atti amministrativi, viene verificata, tra l'altro, l'apposizione del visto di regolarità contabile sulle determinazioni che comportano impegno di spesa»* e che *«le verifiche di cassa sono effettuate dai revisori dei conti con cadenza trimestrale, mentre non sono presenti giacenze di magazzino da sottoporre a verifica»*.

- l'Ente dichiara di aver effettuato, in entrambi gli anni, la verifica delle attestazioni concernenti i ritardi per il pagamento delle transazioni commerciali di cui all'art. 41 del decreto-legge 24 aprile 2014, n. 66 (cfr. punto 2.9 del referto 2020 e punto n. 9 del referto 2021 e punto n. 10 del referto 2021).

Osservazioni

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

Il regolamento sui controlli interni adottato dell'Ente, in relazione al controllo in questione, prevede, all'art. 3, comma 3, che *«i provvedimenti amministrativi da sottoporre al controllo, di cui al comma precedente, verranno scelti mediante sorteggio pubblico effettuato con tecniche di campionamento individuate nell'apposito piano di auditing approvato dal Segretario/Direttore Generale»*.

Sembra, dunque, emergere una contraddizione tra la modalità di svolgimento del controllo prevista nel regolamento, ossia il "sorteggio pubblico", e l'indicazione di aver sottoposto al controllo di legittimità la totalità degli atti emanati.

5. Il controllo di gestione.

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

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

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

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

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

- il Libero Consorzio comunale ha dichiarato di **non** essersi dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo (*cfr.* punto 3.1 del referto 2020 e punto n. 2 del referto 2021) e di **non** utilizzare il metodo della partita doppia (*cfr.* punto 3.2 del referto 2020 e punto n. 3 del referto 2021);
- i *report* periodici **non** risultano tempestivi e aggiornati nel fornire informazioni utili alle decisioni da prendere (*cfr.* punto 3.4 del referto 2020 e punto n. 5 del referto 2021);
- l'Ente ha dichiarato di aver elaborato e utilizzato, nell'anno 2020, indicatori di efficacia, efficienza, economicità e di analisi finanziaria; nell'anno 2021, invece, ha utilizzato indicatori di efficacia, efficienza e di analisi finanziaria (*cfr.* punto 3.5 del referto 2020 e punto n. 6 del referto 2021);
- il controllo di gestione **non** è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi (*cfr.* punto 3.6 del referto 2020 e punto n. 7 del referto 2021);

- è stato indicato un **alto** grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi nelle aree dei servizi amministrativi, tecnici e alla persona (cfr. punto 3.8 del referto 2020 e punto n. 9 del referto 2021);
- l'Ente ha dichiarato di aver predisposto un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare (cfr. punto 3.9 del referto 2020 e punto n. 10 del referto 2021);
- non vengono erogati servizi a domanda individuale a cui l'utente è tenuto a contribuire (cfr. punto 3.7 del referto 2020 e punto n. 8 del referto 2021).

Nella sezione dedicata alle note, l'Ente ha ulteriormente precisato: «*La particolare situazione istituzionale, che ormai da diversi anni caratterizza le ex Province, oggi Liberi Consorzi di Comuni, ha comportato, tra i vari effetti quello di non consentire una lineare programmazione ad inizio di ogni anno finanziario. Pur tuttavia, si rappresenta che, al fine di consentire il normale svolgimento dei controlli di gestione sull'attività amministrativa, verificare lo stato di ottimizzazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione amministrativa nel suo complesso, viene elaborato ed approvato apposito piano provvisorio degli obiettivi, individuati gli obiettivi di performance organizzativa ed individuale (risultati attesi, indicatori e target) assegnati ai dirigenti, che si perfeziona nel piano della performance, successivamente all'approvazione del bilancio avvenuto nel mese di settembre 2020. Di conseguenza i report vengono rilevati a chiusura di esercizio, mentre risultano monitorati il grado di raggiungimento degli obiettivi sulla scorta del piano provvisorio, ma senza alcuna incidenza sull'azione amministrativa*».

La medesima annotazione è stata riportata nel referto sull'esercizio 2021, con l'unica differenza che l'approvazione del bilancio di previsione è avvenuta «*nel mese di agosto 2021*».

Osservazioni

Preliminarmente, si osserva la potenziale inaffidabilità di un sistema di contabilità economico-patrimoniale che, ai fini del controllo di gestione, non abbia adottato un metodo di rilevazione analitica per centro di costo e non risulti fondato sul metodo della partita doppia: invero, secondo gli standard in uso, tale metodologia contraddistingue il modello cardine di tenuta delle scritture contabili secondo la scienza aziendalistica.

Dall'esame del referto sul controllo di gestione trasmesso ex art. 198-bis del TUEL, per l'anno 2021, emergono alcuni fattori critici:

- il venire meno del finanziamento dell'importo di circa 2,3 mln/euro, per l'adeguamento del Liceo classico Pirandello (pag. 13 del referto);

- il mancato finanziamento per i lavori di adeguamento del complesso IPIA Fermi di Agrigento, dell'importo di circa 18,8 mln/euro (pag. 14 del referto);
- il venire meno del finanziamento dell'importo di 4,4 mln/euro per l'adeguamento dell'ITC Foderà di Agrigento (pag. 14 del referto);
- il venire meno del finanziamento dell'importo di circa 4,1 mln/euro (con eccezione della progettazione di fattibilità tecnico-economica) per l'adeguamento del Liceo classico Euripide (pag. 14 del referto);
- il venire meno del finanziamento dell'importo di 2,4 mln/euro (con eccezione della progettazione definitiva) per l'adeguamento dell'IPIA di Casteltermini (pag. 13 del referto).

Al riguardo, dall'esame del referto non si desumono specifiche motivazioni delle decadenze dai contributi agli investimenti, tuttavia tale circostanza appare porsi in contrasto con il giudizio di elevato grado di raggiungimento degli obiettivi.

6. Il controllo strategico.

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

A norma dell'art. 147-ter del TUEL, il controllo strategico, infatti, è finalizzato a verificare l'effettiva attuazione delle scelte e degli obiettivi contenuti nei documenti di pianificazione, nelle direttive e negli altri atti degli organi di direzione politica. Come precisato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG: *«Il controllo strategico (art. 147-ter del TUEL) è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra gli esiti raggiunti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale che, in tal caso, modifica la programmazione strategica. La valutazione di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati ottenuti, si estende all'entità delle risorse a disposizione, ai tempi fissati per la realizzazione e alle procedure attivate in corso d'opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alle performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti».*

In relazione agli esiti del controllo effettuato negli anni 2020 e 2021, dagli elementi informativi resi nei singoli referti annuali del Libero Consorzio comunale di Agrigento si ricava che:

- in entrambi gli anni l'Ente ha regolarmente approvato e pubblicato il PEG (*cfr.* punto n. 4.1 del referto 2020 e punto n. 1 del referto 2021);
- il controllo strategico risulta operativamente integrato con il controllo di gestione (*cfr.* punto n. 4.2 del referto 2020 e punto n. 2 del referto 2021);
- negli esercizi considerati, al fine di integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio, le verifiche inerenti al controllo strategico **non** hanno impiegato le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie (*cfr.* punto n. 4.3 del referto 2020 e punto n. 3 del referto 2021), e **non** sono state elaborate, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione (*cfr.* punto n. 4.4 del referto 2020 e punto n. 4 del referto 2021);
- il tasso medio degli obiettivi strategici raggiunti nell'esercizio è stato pari al 100% per l'anno 2020 e al 90% per l'anno 2021 (*cfr.* punto n. 4.6 del referto 2020 e punto n. 6 del referto 2021): a tal fine, l'Ente ha impiegato indicatori di mantenimento e di *performance* (*cfr.* punto n. 4.5 del referto 2020 e punto n. 5 del referto 2021);
- i parametri in base ai quali l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi si sono concentrati sui risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, ai tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, mentre **non** sono stati presi in considerazione: l'impatto socio-economico dei programmi, il grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, né il rispetto degli standard di qualità prefissati (*cfr.* punto n. 4.8 del referto 2020 e punto n. 8 del referto 2021);
- **non** sono state adottate, in entrambi gli anni, deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi (*cfr.* punto n. 4.7 del referto 2020 e punto n. 7 del referto 2021), mentre il monitoraggio sullo stato di avanzamento del PEG è stato effettuato con periodicità semestrale (*cfr.* punto n. 4.9 del referto 2020 e punto n. 9 del referto 2021).

Nella sezione dedicata alle note, l'Ente ha precisato: «*La gestione commissariale dell'Ente, anche per l'anno 2020, caratterizzata da una mera azione conservativa, non ha consentito di operare in prospettiva mediante programmi a medio e lungo termine e l'attività posta in essere ha garantito l'esercizio delle funzioni fondamentali, compatibilmente con le disponibilità finanziarie. Pur tuttavia,*

nel rinnovato processo di programmazione, gestione e controllo degli Enti Locali svolge un ruolo determinante la pianificazione strategica operata dagli strumenti di programmazione, che vengono approvati dagli organi di vertice, e tra questi assume rilievo il documento unico di programmazione che costituisce l'anello di congiunzione tra le attività programmatiche poste alla base del mandato amministrativo e l'affidamento di obiettivi e risorse ai responsabili dei servizi, che avviene con l'approvazione del piano esecutivo di gestione e del piano della performance. Conseguentemente al fine di valutare, il grado di conformità tra gli obiettivi strategici ed operativi dell'amministrazione e le scelte operate dai dirigenti, sono stati presi in considerazione gli obiettivi strategici di cui al documento unico di programmazione le cui scelte operative sono state declinate nel piano della performance mediante assegnazione degli obiettivi alla dirigenza (Determinazione Commissariale n.111 del 08.09.2020)».

La medesima annotazione è stata riportata nel referto sull'esercizio 2021, con l'unica differenza che il provvedimento del piano delle performance è la «*Determinazione Commissariale n.130 del 05.08.2021*».

Osservazioni

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

Nel dettaglio, l'omessa adozione di deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi manifesta l'assenza di un adeguato sistema di monitoraggio e ricognizione del grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Inoltre, sono stati esclusi dalle verifiche alcuni fondamentali aspetti della pianificazione strategica dell'Ente, in quanto, in relazione ai singoli programmi, non sono stati presi in esame il grado di assorbimento delle risorse né gli aspetti qualitativi prefissati.

Si osserva, sul punto, che le opzioni allocative in merito alle risorse finanziarie rappresentano il momento più qualificante dell'attività di indirizzo politico, in quanto le scelte operate dal decisore pubblico, nell'esercizio dei poteri di autogoverno della comunità locale, costituiscono massima espressione dell'autonomia costituzionalmente garantita agli enti territoriali, in funzione della realizzazione delle esigenze dei cittadini posti in condizioni di prossimità, attraverso l'erogazione di servizi qualitativamente idonei a rispondere al grado delle aspettative provenienti dagli amministrati.

Si evidenzia, infine, che, seppure l'Ente adduca a propria giustificazione la circostanza che la gestione commissariale è stata caratterizzata da una «*mera azione conservativa*», dal referto pervenuto *ex art. 198-bis* del TUEL emerge la gestione di ingenti risorse finanziarie per la realizzazione di lavori pubblici in aree strategiche connesse all'esercizio delle proprie fondamentali funzioni istituzionali (pagg. 13 e ss. del referto).

7. Il controllo sugli equilibri finanziari.

La Quinta Sezione del referto-questionario mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte dei responsabili del servizio finanziario, ai quali compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli finanziari e per l'attuazione delle misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio.

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

Come è noto:

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

La logica insita nel controllo in questione consiste, in particolare, nell'individuazione dei flussi informativi necessari all'ente affinché siano tempestivamente attivati i processi

correttivi in grado di interrompere i trend gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio, ripristinando il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari (*ex multis*, deliberazioni di questa Sezione di controllo nn. 210 e 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; Corte dei conti, Sezione di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 152 del 2020/VSGC e nn. 15, 33, 52, 70 e 79/2021/VSGC).

In relazione agli esiti del controllo per gli esercizi 2020 e 2021, si rileva che:

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

Osservazioni

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

8. Il controllo sugli organismi partecipati.

La Sesta Sezione del referto-questionario mira a verificare il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, con specifici approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e finanziari, la valutazione del rischio aziendale e la tipologia degli indicatori applicati.

Secondo le previsioni dell'art. 147-*quater* del TUEL, infatti, l'ente locale: *a)* definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale, esercitati dalle proprie strutture interne, che ne sono

responsabili (comma 1); b) definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica (comma 2); c) effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

In via preliminare, tenuto conto delle principali informazioni contenute nelle deliberazioni con cui l'Ente ha adempiuto all'obbligo della ricognizione annuale delle proprie partecipazioni societarie, dirette e/o indirette, regolarmente trasmesse a questa Sezione di controllo (cfr. per l'esercizio 2021, determinazione del Commissario Straordinario n. 195 del 19 dicembre 2022), occorre dare conto delle società, diverse da quelle in liquidazione, in cui il Libero Consorzio comunale di Agrigento ha detenuto rapporti di partecipazione, attraverso la rappresentazione del prospetto a seguire, estrapolato dal registro delle imprese.

1 - Partecipazioni +						
Società Partecipate						
Denominazione	Dt inizio	Quota	Valore nominale	% possesso	Tipo diritto	
C. Fiscale						
AGENZIA PRO.PI.TER. TERRE SICANE S.P.A. 02206150845	22/01/2001	2.289	23.622	22,89 %	PROPRIETA'	
G.E.S.A. AG.2 S.P.A. IN LIQUIDAZIONE 02303330845	31/12/2002	105.202	105.202	10,52 %	PROPRIETA'	
SOCIETA' PER LA REGOLAMENTAZIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE RIFIUTI ATO N.11 AGRIGENTO PROVINCIA OVEST A R.L. 02733160846	10/12/2013	-	500	5 %	PROPRIETA'	
SOCIETA' PER LA REGOLAMENTAZIONE DEL SERVIZIO DI GESTIONE RIFIUTI A.T.O. N.4 AGRIGENTO PROVINCIA EST 02734620848	27/12/2013	-	500	5 %	PROPRIETA'	
Informazioni storiche delle Società Partecipate						
Denominazione	Dt fine	Quota	Valore nominale	% possesso	Tipo diritto	
C. Fiscale						
AIRGEST S.P.A. 01613650819	18/09/2015	924	887	0,01 %	PROPRIETA'	
Il socio e' coinvolto anche in trasferimenti successivi all'ultimo elenco soci in cui e' presente, consultare dettaglio delle partecipazioni						
AGENZIA SICILIANA PER L'INFORMATICA S.P.A. 01822940845 cancellata il 06/09/2018	06/09/2018	10.400	-	52 %	PROPRIETA'	
A.A.V.T. S.P.A. AEREOPORTO AGRIGENTO VALLE DEI TEMPLI - IN LIQUIDAZIONE 01938420849 cancellata il 17/05/2012	17/05/2012	7.840	4.048.968	86,74 %	PROPRIETA'	
"TERRE SICANE SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA" IN LIQUIDAZIONE 02079560849 cancellata il 24/03/2021	24/03/2021	-	10.846	10,5 %	PROPRIETA'	
AGRIGENTO SVILUPPO S.P.A. IN LIQUIDAZIONE 02089660845 cancellata il 13/12/2010	13/12/2010	42.000	42.000	35,41 %	PROPRIETA'	
AGENZIA PROG-ECO PROVINCIA REGIONALE DI AGRIGENTO S.R.L. IN LIQUIDAZIONE 02277940843 cancellata il 16/03/2023	16/03/2023	-	26.312	88 %	PROPRIETA'	
SO.GE.I.R. AG.1 S.C.P.A. IN LIQUIDAZIONE 02302610841 cancellata il 22/08/2022	22/08/2022	36.124	36.124	1,81 %	PROPRIETA'	
IG STUDENTS SICILIA S.R.L. IN LIQUIDAZIONE 05987471009 cancellata il 02/04/2009	02/04/2009	-	-	-	-	
Il socio e' presente solo in trasferimenti di quote della partecipata, consultare dettaglio delle partecipazioni						

Al riguardo, nella sezione dedicata alle note, l'Ente ha precisato: «Attualmente, come risultante dalla revisione straordinaria obbligatoria delle partecipazioni societarie, di cui all'art. 24, comma 1, del D.Lgs. n. 175/2016, come modificato dal D.Lgs. n. 100/2017, effettuata, a suo tempo, con determinazione del commissario straordinario n. 46 del 22 marzo 2017 e n. 157 del 27/09/2017, l'Ente mantiene, escluse, quindi, quelle ancora in fase di liquidazione, soltanto le partecipazioni minoritarie (5%) e obbligatorie per legge in S.S.R. ATO n. 11 Agrigento Provincia Ovest e S.S.R. ATO n. 4 Agrigento Provincia Est, società consortili a responsabilità limitata.

Con Determinazione del Commissario Straordinario n. 7 del 14/01/2021 sono stati dettati gli indirizzi cui debbono attenersi gli organismi partecipati da questo Libero Consorzio Comunale con particolare riferimento a quelli in materia di prevenzione della corruzione, di trasparenza e di inconferibilità ed incompatibilità di cui al D.Lgs. n. 231/2001, alla Legge n. 190/2012 e al D.Lgs. n. 39/2013.

Con nota pec prot. n. 1142 del 26/01/2021 è stata trasmessa la succitata Determinazione commissariale alle società partecipate chiedendo alle stesse di adempierci e di inoltrare la prescritta relazione contenente, fra l'altro, le informazioni sul rispetto della normativa in materia di gestione del personale, come peraltro richiesto dalla Corte dei Conti – Sezione di controllo con nota prot. n. 11389 del 27/12/2018.

Al fine rafforzare il sistema informativo nelle società partecipate dell'Ente, è stata prevista l'adozione di una relazione infrannuale. Pertanto, entro il 30 giugno di ciascun anno, i responsabili del controllo in questione riferiscono, all'organo di amministrazione attiva e al Segretario Generale, eventuali inadempienze degli enti partecipati nel fornire i dati richiesti proponendo eventuali azioni da intraprendere al fine di correggere tale comportamento. Difatti, con nota prot. n. 8863 del 22/06/2021 è stata resa la predetta relazione con la quale è stata evidenziata la perdurante difficoltà a reperire i dati necessari, nonostante i controlli ed i consequenziali solleciti da parte degli Uffici competenti.

Con diverse note, oltre a sollecitare l'inoltro della prescritta relazione, è stato altresì raccomandando agli enti in questione di controllare costantemente la funzionalità e l'accessibilità dei rispettivi siti web ed il rispetto degli obblighi di pubblicazione dei dati e delle informazioni in materia di prevenzione e trasparenza. A seguito dei predetti solleciti, la S.S.R. ATO n. 11 Agrigento Provincia Ovest e la S.S.R. ATO n. 4 Agrigento Provincia Est hanno fornito riscontro».

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

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

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

- negli anni considerati, l'Ente ha definito gli indirizzi strategici e operativi degli organismi strumentali (*cf.* punto n. 6.2 del referto 2020 e punto n. 2 del referto 2021), e si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147-*quater*, comma 1, TUEL (*cf.* punto n. 6.1 del referto 2020 e punto n. 1 del referto 2021);
- sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate (*cf.* punto n. 6.6 del referto 2020 e punto n. 7 del referto 2021);
- in entrambi gli esercizi, è stata effettuata la verifica dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. *j*, del d.lgs. n. 118 del 2011 (*cf.* punto n. 6.7 del referto 2020 e punto 8 del referto 2021), ma, nel 2021, la nota informativa, allegata al rendiconto **non** risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo (*cf.* punto n. 8.1. del referto 2021);
- sono effettuati *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali (*cf.* punto n. 6.14 del referto 2020 e punto n. 15 del referto 2021);
- nel 2021, a differenza del 2020 (*cf.* punto n. 6.15 del referto 2020), gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi **non** hanno pubblicato la Carta dei servizi (*cf.* punto n. 17 del referto 2021);
- l'Ente ha dichiarato di **non** aver elaborato ed applicato indicatori di controllo in entrambe le annualità (*cf.* punto n. 6.16 del referto 2020 e punto n. 18 del referto 2021).

Osservazioni

Come già anticipato, secondo le indicazioni ricavabili da altri documenti ufficiali, le partecipazioni societarie del Libero Consorzio comunale di Agrigento non presentano i requisiti per essere definite di *controllo pubblico* (art. 2, comma 1, lett. *b*, del TUEL) né sono detenute presso organismi aventi i requisiti dell'*in house providing* (art. 2, comma 1, lett. *c, d, o*, del TUEL).

Invero, l'unica società in cui l'Ente deteneva una partecipazione di controllo, pari all'88%, ossia l'Agenzia PROG.ECO S.r.l., durante le annualità in esame era già in liquidazione. Allo stato attuale, dalla consultazione del registro delle imprese, l'impresa è stata cancellata in data 16 marzo 2023.

È stata parimenti cancellata dal registro delle imprese, in data 24 marzo 2021, la società Terre Sicane S.c.a.r.l., partecipata per il 10,5%.

Infine, con riferimento alla Agenzia Pro.Pi.Ter Terre Sicane S.p.A., la cui partecipazione nella misura del 22,89% è ancora iscritta nel registro delle imprese, il citato piano di razionalizzazione indica l'esercizio del diritto di recesso *ex lege*, ai sensi dell'art. 3, comma 27 delle legge n. 244 del 2007 e dell'art. 1, comma 569, della legge n. 147 del 2013, formalizzato con deliberazione del Commissario straordinario n. 76 del 30 aprile 2014. Allo stato attuale, è in atto un contenzioso tra l'Ente e la società in ordine all'esercizio del recesso. Pertanto, le risposte presenti nei questionari-referti restituiscono pochi significativi elementi informativi circa l'adeguatezza del sistema dei controlli, in quanto le domande proposte sono state principalmente calibrate su tali fattispecie.

Ad ogni modo, dalla ricognizione annuale delle proprie partecipazioni societarie, dirette e/o indirette, regolarmente trasmesse a questa Sezione di controllo (per l'esercizio 2021, *cf.* citata determinazione n. 195 del 2022), emerge un buon grado di approfondimento circa alcune tematiche relative ai complessivi assetti societari e alla verifica dei profili che la normativa vigente sottopone alla costante attenzione del decisore politico ai fini dell'adozione di misure di razionalizzazione (art. 20, comma 2, TUSP).

9. Il controllo sulla qualità dei servizi.

La Settima Sezione del referto-questionario è diretta a evidenziare se i controlli di qualità effettuino un esame delle dimensioni effettive delle prestazioni erogate, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività, con approfondimenti sull'appropriatezza degli

indicatori adottati, il livello degli *standard* di qualità programmati, la misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, l'effettuazione di indagini di *benchmarking* e il coinvolgimento attivo degli *stakeholders*.

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

Gli elementi informativi resi dal Libero Consorzio comunale di Agrigento evidenziano che:

- l'Ente ha adottato e pubblicato la Carta dei servizi (*cfr.* punto n. 7.1 del referto 2020 e punto n. 1 del questionario 2021);
- l'Ente ha effettuato analisi sulla qualità "effettiva" dei servizi, solo per taluni nel 2020 (*cfr.* punti nn. 7.2 e 7.3 del referto 2020) e per tutti nel 2021 (*cfr.* punti nn. 2 e 3 del questionario 2021), prendendo a riferimento un numero adeguato di indicatori (*cfr.* punto n. 7.5 del referto 2020 e punto n. 5 del referto 2021), tra i quali, solo nel 2020, non è stato compreso quello di verifica della "*conformazione agli standard di qualità*";
- le rilevazioni sulla qualità dei servizi **non** si sono estese anche agli organismi partecipati (*cfr.* punto n. 7.4 del referto 2020 e punto n. 4 del referto 2021);
- gli indicatori adottati hanno soddisfatto i requisiti di appropriatezza (*cfr.* punto n. 7.6 del referto 2020 e punto n. 6 del referto 2021);
- gli standard di qualità programmati nell'anno sono stati determinati in conformità a quelli previsti nella *Carta dei servizi* o in altri provvedimenti similari in materia (*cfr.* punto n. 7.7 del referto 2020 e punto n. 7 del referto 2021);
- sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti, procedendo alla loro successiva pubblicazione anche ove riportanti risultati negativi (*cfr.* punti nn. 7.8, 7.8.1, 7.8.2, 7.8.3. del referto 2020 e punti nn. 8, 8.1, 8.2, 8.3 del referto 2021);
- l'Ente **non** ha effettuato confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (*cfr.* punto n. 7.9 del referto 2020 e punto n. 9 del referto 2021);

- **non** sono state previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità (*cf.* punto n. 7.10 del referto 2020 e punto n. 10 del referto 2021);
- l'Ente **non** ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi (nel loro insieme o per singole prestazioni) misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati (*cf.* punto n. 7.11 del referto 2020 e punto n. 11 del referto 2021).

Osservazioni

I dati rilasciati dal Libero Consorzio comunale di Agrigento evidenziano che il controllo sulla qualità dei servizi risulta, nel complesso, adeguato, sebbene necessiti di un potenziamento, prevedendo forme coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità e puntando all'individuazione di modelli di virtuosità presenti in altre amministrazioni, per garantire un innalzamento progressivo del rendimento complessivo e del soddisfacimento dell'utenza.

Con riferimento alla mancata estensione del controllo agli organismi partecipati, dalla consultazione di quanto affermato dall'Ente nella sezione relativa al controllo sulle partecipazioni societarie, emerge che il Libero Consorzio comunale di Agrigento ha provveduto a sollecitare gli enti partecipati al fine di adeguarsi alle disposizioni di legge.

10. Appendice legata all'emergenza sanitaria Covid.

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

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

All'esito dell'approfondimento sui referti, si rileva che, a fronte di parziali criticità rilevabili dall'esame del questionario per l'anno 2020, nel corso del 2021 l'Ente ha garantito la verifica delle risorse utilizzate e dei finanziamenti ottenuti al fine di fronteggiare l'emergenza pandemica, nonché il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi e del rispetto dei tempi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile.

Pertanto, il funzionamento del controllo in esame può ritenersi complessivamente adeguato.

11. Appendice sul lavoro agile.

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

In particolare, la trattazione dei quesiti sul lavoro agile in una separata appendice è dettata dalla consapevolezza che tale nuovo approccio all'organizzazione del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente, è destinato a permanere anche oltre la conclusione della fase emergenziale.

Com'è noto, infatti, il percorso finalizzato alla regolamentazione del lavoro agile, al fine di introdurre una modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa alternativa a quella "in presenza", ha avuto avvio già prima dell'insorgere dell'emergenza pandemica. In proposito, la Sezione delle autonomie ha indicato le tappe fondamentali della disciplina normativa in materia: a) l'art. 14 della legge 7 agosto 2015, n. 124 (Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche) ha disposto l'adozione, da parte delle pubbliche amministrazioni, di misure organizzative volte a fissare obiettivi annuali per l'attuazione del telelavoro e del lavoro agile; b) la legge 22 maggio 2017, n. 81 ha posto una disciplina generale sull'articolazione flessibile del lavoro subordinato anche nel settore pubblico, al fine di agevolare la conciliazione dei tempi di vita e lavoro (Capo II, artt. 18-24); c) la legge di bilancio per l'esercizio 2019 (art. 1, comma 486, legge 30 dicembre 2018, n. 145) ha implementato la modalità di prestazione del lavoro in modalità "agile" per i genitori di figli ancora piccoli o che assistono un figlio con grave disabilità; d) anteriormente alla crisi pandemica, infine, con la direttiva n. 3/2017 del Dipartimento della Funzione Pubblica, erano state indicate le prime linee guida sul "lavoro agile" nella pubblica amministrazione, essenzialmente fondato su un approccio volontario ("previo accordo scritto

tra le parti”) e su modelli non vincolanti per le amministrazioni, cui era consentito disegnare autonomamente la concreta fase di attuazione.

Su tale contesto normativo, si è poi innestata, durante l’emergenza pandemica, la speciale disciplina del c.d. decreto “*Cura Italia*” (decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27) e del c.d. decreto “*Rilancio*” (decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77) che hanno promosso il lavoro agile nelle amministrazioni pubbliche quale modalità ordinaria di svolgimento della prestazione lavorativa per preservare la salute dei dipendenti pubblici e, nel contempo, garantire la continuità dell’azione amministrativa. La disciplina del lavoro agile nella fase emergenziale è stata affidata ad una serie di provvedimenti normativi che, anche in relazione alla prevedibile evoluzione della pandemia, hanno fissato le percentuali di dipendenti pubblici incaricati di svolgere le proprie prestazioni lavorative da remoto e hanno disciplinato le modalità operative del lavoro agile e, più in generale, quelle relative alla organizzazione degli uffici in modo da assicurare adeguati livelli di performance.

In relazione ai principali elementi informativi resi dal Libero Consorzio comunale di Agrigento, circa gli esercizi 2020 e 2021, si rileva che:

- la percentuale di personale dirigenziale che ha prestato attività lavorativa in modalità agile è stata pari al 33% nell’anno 2020, mentre è scesa allo 0% nel 2021 (*cfr.* punto n. 9.1 del referto 2020 e punto n. 1 del referto 2021);
- la percentuale di personale non dirigenziale che ha prestato attività lavorativa in modalità agile è stata pari al 50%, per l’anno 2020, mentre tale dato si è ridotto al 25% nell’anno 2021 (*cfr.* punto n. 9.1 del referto 2020 e punto n. 1 del referto 2021);
- è stata riscontrata una difficoltà medio-bassa nell’esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile (*cfr.* punto n. 9.3 del referto 2020 e punto n. 3 del referto 2021);
- il sistema di misurazione e valutazione della performance **non** ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori (*cfr.* punto n. 9.7 del referto 2020 e punto n. 6 del referto 2021).

12. Appendice sul PNRR.

Come indicato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR, tale parte del questionario, di nuova introduzione dall’esercizio

2021, vuole cogliere le azioni dell'ente locale relative, da un lato, all'implementazione dei controlli interni in ragione dello straordinario piano di investimenti pubblici conosciuto come Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori, e, dall'altro, al nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa, noto come Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), disciplinato dall'art. 6 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 (recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia").

In relazione agli esiti 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.; tuttavia, emerge l'assenza di un sistema di attuazione e monitoraggio dell'impiego dei relativi fondi. Al riguardo, nella sezione dedicata alle note, l'Ente ha precisato che «nell'anno 2021, non si sono svolte attività gestionali relative ai progetti inclusi nel PNRR».

Con riferimento alla predisposizione e adozione del P.I.A.O., l'Ente ha dichiarato di aver avviato la formulazione delle prime ipotesi di pianificazione per la stesura del Piano ma di **non** aver individuato le procedure amministrative da semplificare. In proposito, l'Ente ha chiarito che «con determinazione del Commissario Straordinario n. 110 del 01.07.2022 è stato approvato il PIAO Triennio 2022-2024».

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

13. Osservazioni conclusive.

All'esito della verifica sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Libero Consorzio comunale di Agrigento, questo magistrato istruttore osserva che, nel suo complesso, esso soddisfa il paradigma normativo dell'adeguatezza.

Sussistono alcuni profili critici che necessitano di intervento da parte dell'Ente e che saranno oggetto di riscontro nei successivi cicli di controllo.

In particolare:

- a) circa il funzionamento del controllo di gestione:

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

- il venire meno di taluni contributi agli investimenti appare porsi in contrasto con il giudizio di elevato grado di raggiungimento degli obiettivi;

b) circa il funzionamento del controllo strategico:

- l'omessa adozione di deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi denota l'assenza di un sistema di monitoraggio e ricognizione del grado di raggiungimento degli obiettivi prefissati;

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

c) in relazione al controllo sugli organismi partecipati, occorre adottare indicatori specifici e adeguati;

d) il controllo sulla qualità dei servizi necessita di un potenziamento, prevedendo forme coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità e puntando all'individuazione di modelli di virtuosità presenti in altre amministrazioni, per garantire un innalzamento progressivo del rendimento complessivo e del soddisfacimento dell'utenza.

P. Q. M.

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

ACCERTA

che il sistema dei controlli interni del Libero Consorzio comunale di Agrigento, negli esercizi 2020 e 2021, soddisfa, nel suo complesso, il paradigma normativo dell'adeguatezza, con le osservazioni indicate in parte motiva;

DISPONE

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata al Commissario Straordinario e all'Organo di revisione economico-finanziaria del Libero Consorzio comunale di Agrigento, per i profili di rispettiva competenza;

EVIDENZIA

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

Così deciso a Palermo, nella camera di consiglio del 18 marzo 2024.

L'ESTENSORE

Tatiana Calvitto

IL PRESIDENTE

Salvatore Pilato

Depositato in Segreteria in data 21 marzo 2024

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE