

Deliberazione n. 244 /2024/VSGC



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Nella camera di consiglio del 19 settembre 2024 composta dai magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Paolo PELUFFO	Presidente aggiunto
Giuseppe GRASSO	Consigliere
Tatiana CALVITTO	Primo Referendario - relatore
Antonio TEA	Primo Referendario
Giuseppe VELLA	Primo Referendario
Antonino CATANZARO	Primo Referendario
Massimo Giuseppe URSO	Primo 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), n. 16/SEZAUT/2022/INPR (per l'esercizio 2021) e n. 2/SEZAUT/2024/INPR (per gli esercizi 2022 e 2023);

ESAMINATI i referti annuali sul sistema dei controlli interni trasmessi dal Sindaco della Città metropolitana di Palermo, a norma dell'art. 148, comma 1, del TUEL, per gli esercizi 2020 (prot. Cdc n. 11237 del 28 dicembre 2021), 2021 (prot. Cdc n. 1053 del 30 gennaio 2023), 2022 (prot. Cdc n. 2553 del 14 marzo 2024) e 2023 (prot. Cdc n. 3396 del 15 aprile 2024);

VISTA la relazione conclusiva del Magistrato istruttore (prot. Cdc n. 7001 del 16 settembre 2024);

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 64 del 13 settembre 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 Sindaco della Città metropolitana di Palermo a norma dell'art. 148, comma 1, del TUEL e segnatamente:

- il referto per l'esercizio 2020 (acquisito con prot. Cdc n. 11237 del 28 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. 1053 del 30 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;
- il referto per l'esercizio 2022 (acquisito con prot. Cdc n. 2553 del 14 marzo 2024), redatto secondo le *Linee guida* della Sezione delle Autonomie approvate con deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, depositata in data 10 gennaio 2024;
- il referto per l'esercizio 2023 (acquisito con prot. Cdc n. 3396 del 15 aprile 2024), redatto secondo le *Linee guida* della Sezione delle Autonomie approvate con deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, depositata in data 10 gennaio 2024.

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 (da ultimo, *cfr.* deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/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 una Città metropolitana.

Sul punto, occorre ricordare che il recepimento della riforma contenuta nella 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 Sindaco metropolitano l'organo con funzioni di rappresentanza dell'Ente, deputato all'adozione degli atti e al compimento delle attività testualmente indicati nell'art. 12 della medesima legge, con conseguente obbligo di redazione del 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.

La Città metropolitana di Palermo ha disciplinato il funzionamento dei controlli interni, in applicazione dell'art. 147, comma 4, del TUEL, mediante **regolamento** approvato con la

**deliberazione n. 8 del 28 aprile 2020** del Commissario Straordinario, in sostituzione del Consiglio metropolitano, e pubblicato sul sito istituzionale.

I principali elementi informativi resi dall'Ente evidenziano che:

- nell'intero quadriennio 2020-2023 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 1.1 del referto anno 2020 e punto 1 degli altri referti);
- negli anni 2020, 2021 e 2022 risulta adeguato il rapporto tra il numero di relazioni periodiche previste 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 1.2 del referto 2020 e punto 2 degli altri referti). In particolare, negli esercizi indicati sono stati prodotti: *a)* per il controllo di regolarità amministrativa e contabile, rispettivamente, n. 3 *report* nel 2020 e nel 2021, e n. 4 nel 2022; *b)* per il controllo di gestione, n. 1 *report*; *c)* per il controllo strategico, n. 1 *report*; *d)* per il controllo sugli equilibri finanziari, n. 2 *report*; *e)* per il controllo sugli organismi partecipati n. 1 *report*; *e)* per il controllo sulla qualità dei servizi, n. 1 *report*;
- relativamente all'anno 2023, diversamente, **non** è stata programmata la redazione di un'attività reportistica periodica sugli esiti del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile (*cf.* punto 2 del referto 2023). Con riferimento alla mancata presentazione dei *report* inizialmente previsti nelle aree del controllo di gestione e strategico, nell'apposita sezione dedicata alle *note* l'Ente ha precisato che, al momento della redazione del questionario, non era ancora stato approvato il referto sui controlli interni previsto dall'art. 198 del TUEL, essendo in corso il processo di verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati e assegnati ai singoli responsabili dei servizi. Sono stati, invece, prodotti: *a)* per il controllo sugli equilibri finanziari, n. 2 *report*; *b)* per il controllo sugli organismi partecipati, n. 1 *report*; *c)* per il controllo sulla qualità dei servizi, n. 1 *report* (*cf.* punto 2 del referto 2023);

- nel quadriennio in esame, in relazione all'organizzazione o attuazione dei controlli, l'Ente ha riscontrato criticità di *livello basso* per il controllo di regolarità amministrativa e contabile (*cfr.* punto 1.4 del referto 2020 e punto 4 degli altri referti);
- a seguito della presentazione di *report* ufficiali, l'Ente ha avviato azioni correttive attraverso atti di competenza della Giunta o del Consiglio, specialmente nell'area del controllo di regolarità amministrativa e contabile, pari, rispettivamente, a n. 32 nel 2020 (*cfr.* punto 1.5 del referto 2020), n. 267 nel 2022 e n. 289 nel 2023 (*cfr.* punto 5 dei rispettivi referti);
- l'Ente dichiara l'assenza di specifiche modifiche finalizzate alla maggiore integrazione e al raccordo dell'intero sistema dei controlli interni, con eccezione dell'anno 2020 in riferimento alle aree del controllo di gestione e strategico (*cfr.* punto 1.6 del referto 2020 e punto 6 degli altri referti);
- nel solo esercizio 2020 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 (*cfr.* punto 1.3 del referto 2020).

### Osservazioni

In base alle informazioni introduttive e di carattere generale ricavabili dai singoli referti relativi al quadriennio 2020-2023, in linea generale la Città metropolitana di Palermo 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.

Negli esercizi 2020, 2021 e 2022, 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.

L'indisponibilità di tali elementi informativi con riferimento all'esercizio 2023 trova ragione nella sfasatura temporale sussistente tra il termine finale per la redazione del questionario (15 aprile 2024) e quello necessario per l'elaborazione ed approvazione del

referto sui controlli interni previsto dall'art. 198 del TUEL, all'esito del processo di valutazione del raggiungimento degli obiettivi in carico ai singoli responsabili dei servizi. Nel medesimo periodo, sotto il profilo delle relazioni prodotte nel corso del ciclo di bilancio, l'attività di revisione della complessiva gestione amministrativa e finanziaria appare essersi svolta in corrispondenza alla programmazione iniziale, con esclusione dell'esercizio 2023, in considerazione della segnalata carenza di programmazione di un'attività reportistica periodica sugli esiti del controllo di regolarità amministrativa e contabile.

#### **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 esposti dalla Città metropolitana di Palermo nei referti concernenti il quadriennio 2020-2023, 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 (*cf.* punto 2.1 del referto 2020 e punto 1 degli altri referti);
- limitatamente agli anni 2020 e 2021, nella fase preventiva di formazione delle proposte di deliberazione, il parere di regolarità contabile del responsabile dei servizi finanziari è stato effettivamente supportato dagli elementi di fatto e di diritto indicati dai responsabili dei servizi circa i riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente (*cf.* punto 2.2 del referto 2020 e punto 2 del referto 2021). Il corrispondente quesito riceve, invece, risposta negativa all'interno dei referti degli esercizi 2022 e 2023 (*cf.* punto 2 dei referti 2022 e 2023);
- 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 (*cf.* punto 2.3 del referto 2020 e punto 3 degli altri referti). In base alle proprie disposizioni regolamentari in materia (citata determinazione n. 8 del 28 aprile 2020 del Commissario Straordinario), il criterio quantitativo di scelta deve rispettare il limite minimo del 5% del totale degli atti adottati nell'esercizio;
- 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** ha tenuto conto degli esiti del controllo di gestione e di legittimità effettuati nell'anno precedente (*cf.* punti 2.4 e 2.5 del referto 2020 e punti 4 e 5 degli altri referti);
- nel 2020 sono stati sottoposti al vaglio di legittimità, in via successiva, n. 256 atti su un totale di n. 4.172 adottati nel corso dell'anno, con un campione pari a poco più del 6% del totale, riscontrando n. 32 irregolarità oggetto di puntuale segnalazione, di cui 23 sanate (*cf.* punto 2.6 del referto 2020);
  - nel 2021 sono stati sottoposti al vaglio di legittimità, in via successiva, n. 321 atti su un totale di n. 5.232 adottati nel corso dell'anno, con un campione pari a poco più del 6% del totale, riscontrando n. 55 irregolarità oggetto di puntuale segnalazione, di cui 52 sanate (*cf.* punto 6 del referto 2021);
  - nel 2022 sono stati sottoposti al vaglio di legittimità, in via successiva, n. 295 atti su un totale di n. 5.714 adottati nel corso dell'anno, con un campione pari a poco più del 5% del totale, riscontrando n. 114 irregolarità oggetto di puntuale segnalazione, di cui 13 sanate (*cf.* punto 6 del referto 2022);
  - nel 2023 sono stati sottoposti al vaglio di legittimità, in via successiva, n. 364 atti su un totale di n. 5.857 adottati nel corso dell'anno, con un campione pari a poco più del 6% del totale, riscontrando n. 67 irregolarità oggetto di puntuale segnalazione, di cui 18 sanate (*cf.* punto 6 del referto 2023);
  - gli esiti finali del controllo successivo di legittimità sono stati indirizzati ai responsabili dei servizi interessati con cadenza quadrimestrale (*cf.* punto 2.7 del referto 2020 e punto 7 degli altri referti);
  - l'Ente dichiara di aver effettuato, nel corso del quadriennio in esame, 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 (*cf.* punto 2.9 del referto 2020 e punto 9 degli altri referti) e di avere conseguentemente implementato le procedure per il monitoraggio del flusso di liquidazione delle fatture commerciali nell'ipotesi di superamento dei termini legali finali (*cf.* punto 10 dei referti 2021, 2022 e 2023);
  - al ricorrere delle irregolarità riscontrate, sono state trasmesse ai responsabili dei servizi interessati le direttive cui conformarsi, stimolando il successivo pieno

adempimento (*cf.* punti 2.10 e 2.10.1 del referto 2020 e punti 11 e 11.1 degli altri referti);

- è stata prevista una specifica forma di vigilanza sugli agenti contabili (interni e/o esterni all'Ente) e sui funzionari delegati e si è proceduto con la verifica di cassa e di magazzino con frequenza trimestrale (*cf.* punti 12 e 13 dei referti 2021, 2022 e 2023).

### Osservazioni

Alcuni elementi informativi ricavabili dai dati riprodotti nei referti in esame evidenziano la necessità di apportare correttivi all'interno dell'area del controllo di regolarità amministrativa e contabile sugli atti dell'amministrazione, in quanto:

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

- negli esercizi 2022 e 2023, l'espressione dei pareri volti ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa ai paradigmi normativi di riferimento (legge, statuto, regolamenti), da parte dei responsabili dei servizi, non ha veicolato l'imprescindibile supporto conoscitivo per indirizzare la tutela dei connessi equilibri finanziari ed economico-patrimoniali.

### **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 sui dati riportati nei referti del quadriennio 2020-2023, si rileva che:

- l'Ente 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 2 degli altri referti);
- i *report* periodici **non** sono stati **pienamente tempestivi e aggiornati** nel fornire informazioni utili alle decisioni da adottare nel 2020 e nel 2021, in quanto tale risultato è stato raggiunto in misura superiore al 50% dei casi (*cfr.* punto 3.4 del referto 2020 e punto n. 5 del referto 2021). Nel 2022 e 2023 il dato assume una connotazione **totalmente negativa** per la dichiarata carenza di tempestività e aggiornamento dell'attività reportistica (*cfr.* punto 4 dei referti 2022 e 2023);
- in linea generale, l'Ente ha elaborato e utilizzato indicatori prevalentemente calibrati sulla misurazione di *efficacia* ed *efficienza*, tralasciando quelli di *economicità* e di *analisi finanziaria* (*cfr.* punto 3.5 del referto 2020 e punto 5 degli altri referti);
- il controllo di gestione **non** è stato in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento ai fini della riprogrammazione degli obiettivi (*cfr.* punto 3.6 del referto 2020, punto 7 del referto 2021 e punto 6 degli altri referti);
- non sono stati erogati servizi a domanda individuale cui l'utente è tenuto a contribuire (*cfr.* punto 3.7 del referto 2020, punto 8 del referto 2021 e punto 7 degli altri referti);
- è stato indicato un grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi nelle aree dei servizi amministrativi, tecnici e alla persona **medio/alto** nel 2020 (*cfr.* punto 3.8

del referto 2020) e **alto** negli esercizi 2021 e 2022 (punto 9 del referto 2021 e punto 8 del referto 2022). Tali dati **non** sono **disponibili** per l'anno 2023, in quanto, come precisato dall'Ente nell'apposita sezione dedicata alle *note*, al momento della redazione del questionario, non era ancora stato approvato il referto sui controlli interni previsto dall'art. 198 del TUEL, essendo in corso il processo di verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati e assegnati ai singoli responsabili dei servizi;

- l'Ente ha dichiarato di aver predisposto un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare (*cf.* punto 3.9 del referto 2020, punto 10 del referto 2021 e punto 9 degli altri referti).

### Ossevoazioni

Alcuni elementi informativi ricavabili dai dati riprodotti nei referti in esame evidenziano la necessità di apportare correttivi all'interno dell'area del controllo di gestione, in quanto:

- appare, nel suo complesso, potenzialmente inaffidabile un sistema di controllo di gestione non imperniato sul metodo di rilevazione analitica per centro di costo;
- l'attività reportistica non ha soddisfatto, in maniera tempestiva e aggiornata, le precipue finalità informative e correttive volte ad orientare e rafforzare lo svolgimento dell'azione amministrativa;
- ai fini dell'analisi, sono stati elaborati e utilizzati indicatori parziali.

## **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 nel quadriennio 2020-2023, dagli elementi informativi resi dalla Città metropolitana di Palermo nei singoli referti annuali si ricava che:

- in tutto il periodo esaminato, l'Ente ha regolarmente approvato e pubblicato il PEG (*cfr.* punto 4.1 del referto 2020 e punto 1 degli altri referti);
- limitatamente agli esercizi 2020 e 2021 il controllo strategico è stato operativamente integrato con il controllo di gestione (*cfr.* punto 4.2 del referto 2020 e punto 2 del referto 2021), mentre per gli anni 2022 e 2023 il dato si presenta **negativo** (*cfr.* punto 2 degli altri referti);
- 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 4.3 del referto 2020 e punto 3 degli altri referti), e **non** sono state elaborate, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione (*cfr.* punto 4.4 del referto 2020 e punto 4 degli altri referti);
- il tasso medio degli obiettivi strategici raggiunti nell'esercizio è stato pari a, rispettivamente, 100% per l'anno 2020, a 88,19% per l'anno 2021, 73,48% per il 2022, e 0 nel 2023 (*cfr.* punto 4.6 del referto 2020 e punto 6 degli altri referti). Ai fini delle verifiche, l'Ente ha impiegato prevalentemente indicatori di *performance individuale e organizzativa*, valorizzando anche l'aspetto del *miglioramento della qualità dei servizi* nel 2022 e 2023 (*cfr.* punto 4.5 del referto 2020 e punto 5 degli altri referti). Con riferimento all'esercizio 2023, l'Ente ha precisato che, alla data di presentazione del questionario, non era stata ancora completata la valutazione del personale dirigenziale;
- i parametri in base ai quali l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi, si sono concentrati prevalentemente, all'interno del quadriennio considerato, sui *risultati raggiunti rispetto agli obiettivi* e sui *tempi di realizzazione rispetto alle previsioni*, mentre, nel complesso, **non** stati presi in

considerazione il *grado di assorbimento delle risorse* (ad eccezione del 2023), né l'*impatto socio-economico dei programmi* e, infine, neppure il *rispetto degli standard di qualità prefissati* (cfr. punto 4.8 del referto 2020 e punto 8 degli altri referti);

- nel quadriennio in esame, è stata sempre adottata una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi (cfr. punto n. 4.7 del referto 2020 e punto 7 degli altri referti) e il monitoraggio sullo stato di avanzamento del PEG è stato effettuato con periodicità semestrale negli 2020, 2022, 2023 (cfr. punto n. 4.9 del referto 2020 e punto 9 dei referti 2021 e 2023) e cadenza annuale nel solo 2021 (cfr. punto 9 del referto 2021).

### Osservazioni

Il quadro informativo ricavabile dal referto-questionario restituisce la presenza di un sistema di controllo strategico non capace di impiegare pienamente i diversi parametri su cui fondare lo stato di attuazione dei programmi. Sono stati, infatti, 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 (con una correzione nel 2023) né gli aspetti qualitativi prefissati.

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

### **7. Il controllo sugli equilibri finanziari.**

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

L'art. 147-*quinquies* del TUEL ha inteso conferire specifica autonomia a tale tipologia di controllo che si svolge sugli equilibri finanziari in termini di competenza, cassa e residui,

riprendendo e sviluppando singole prescrizioni contenute in altre parti dell'ordinamento contabile degli enti locali (artt. 153, comma 6, 154, comma 4, e 193 del TUEL).

Come è noto:

- gli equilibri di competenza attengono all'equilibrio complessivo di bilancio, comprensivo dell'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e del recupero del disavanzo di amministrazione, e all'equilibrio sia di parte corrente (cui concorre anche il controllo dei risultati economico-finanziari degli organismi partecipati) sia di parte capitale (art. 162, comma 6, del TUEL e art. 9 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 nel quadriennio 2020-2023, si rileva che:

- il controllo in esame, negli esercizi 2020 e 2021 è stato integrato con il controllo sugli organismi partecipati (*cfr.* punto 5.1 del referto 2020 e punto 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 5.2 del referto 2020 e punto 2 degli altri referti) e sono stati coinvolti, in maniera attiva e con frequenza adeguata, gli organi di governo, il

- direttore generale, il segretario e i responsabili dei diversi servizi (*cfr.* punto 5.3 del referto 2020 e punto 3 degli altri referti);
- 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 5.4 del referto 2020 e punto 4 degli altri referti);
  - è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa (*cfr.* punto 5.6 del referto 2020 e punto 6 degli altri referti).

### 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 merito ai principali esiti della verifica sui dati riportati nei referti relativi al quadriennio 2020-2023, si rileva che:

- l'Ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147-*quater*, comma 1, TUEL (*cfr.* punto 6.1 del referto 2020 e punto 2 degli altri referti) e ha definito gli indirizzi strategici e operativi degli organismi strumentali (*cfr.* punto 6.2 del referto 2020 e punto 3 degli altri referti);
- ad eccezione dell'anno 2023, sono stati approvati i *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati (*cfr.* punto 6.3 del referto 2020 e punto 4 degli altri referti);
- sono stati verificati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate (*cfr.* punto 6.6 del referto 2020, punto 7 del referto 2021 e punto 6 degli altri referti);
- 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 (*cfr.* punto 6.7 del referto 2020, punto 8 del referto 2021 e punto 7 degli altri referti) e la nota informativa, allegata al rendiconto risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo (*cfr.* punto 8.1 del referto 2021 e punto 7.1 dei referti 2022 e 2023);
- è stata posta attenzione al grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20 del TUSP (*cfr.* punto 6.8 del referto 2020, punto 9 del referto 2021 e punto 8 degli altri referti) e all'attuazione delle norme in materia di gestione del personale ai sensi dell'art. 19 del TUSP (*cfr.* punto 6.9 del referto 2020, punto 10 del referto 2021 e punto 9 degli altri referti);
- la relazione sul governo societario, predisposta dalle società a controllo pubblico a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, del TUSP, contiene il programma di valutazione del rischio aziendale (*cfr.* punto 6.11 del referto 2020, punto 12 del referto 2021 e punto 10 degli altri referti), dal quale non sono emersi indicatori di crisi (*cfr.* punto 6.12 del referto 2020, punto 13 del referto 2021 e punto 11 degli altri referti);
- sono stati previsti *report* informativi periodici da parte gli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali (*cfr.* punto 6.14 del referto 2020, punto 15 del referto 2021 e punto 13 degli altri referti) e sono stati verificati gli adempimenti relativi ai contratti di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti (*cfr.* punto 16 del referto 2021 e punto 14 dei referti 2022 e 2023).

## Osservazioni

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

Dalla ricognizione annuale delle proprie partecipazioni societarie, dirette e/o indirette (l'ultimo provvedimento adottato in ordine di tempo è la deliberazione del *Commissario ad acta* n. 53 del 28 dicembre 2023 sulle partecipazioni detenute alla data del 31 dicembre 2022), emerge un buon grado di approfondimento circa alcune tematiche relative ai complessivi assetti societari e alla verifica dei profili che la normativa vigente sottopone alla costante attenzione del decisore politico ai fini dell'adozione di misure di razionalizzazione ai sensi dell'art. 20, comma 2, TUSP.

Tenuto conto della risposta negativa resa in riferimento all'esercizio 2023, si invita l'Ente a provvedere regolarmente all'approvazione dei *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati.

### **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 dalla Città metropolitana di Palermo nel quadriennio 2020-2023 evidenziano che:

- l'Ente **non** ha adottato la Carta dei servizi (*cfr.* punto 7.1 del referto 2020 e punto n. 1 degli altri referti);
- per tutto il periodo considerato l'Ente ha effettuato analisi sulla qualità "effettiva" **limitatamente ad alcuni servizi** (*cfr.* punto 7.2 del referto 2020 e punto 2 degli altri

- referti), sostanzialmente prendendo a riferimento **un solo indicatore**, che precipuamente è incentrato nell'esame di *reclami e segnalazioni dei disservizi* e nella raccolta di opinioni degli utenti attraverso lo sportello di *customer satisfaction* (cfr. punti 7.3 e 7.5. del referto 2020 e punti 3 e 5 degli altri referti);
- le rilevazioni sulla qualità dei servizi sono state estese anche agli organismi partecipati, ad eccezione dell'esercizio 2021 (cfr. punto 7.4 del referto 2020 e punto 4 degli altri referti);
  - gli standard di qualità programmati nell'anno **non** sono stati determinati in conformità a quelli previsti nella *Carta dei servizi* o in altri provvedimenti simili in materia (cfr. punto 7.7 del referto 2020 e punto 7 degli altri referti);
  - sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti, con cadenza annuale e abbracciando tutti i servizi (solo nel 2021, invero, la raccolta è stata limitata a taluni), procedendo alla loro successiva pubblicazione anche ove riportanti risultati negativi (cfr. punti 7.8, 7.8.1, 7.8.2, 7.8.3 del referto 2020 e punti 8, 8.1, 8.2, 8.3 degli altri referti);
  - l'Ente **non** ha effettuato confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (cfr. punto 7.9 del referto 2020 e punto 9 degli altri referti);
  - **non** sono state previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità (cfr. punto 7.10 del referto 2020 e punto 10 degli altri referti);
  - l'Ente **non** ha realizzato un innalzamento degli *standard* economici o di qualità dei servizi (nel loro insieme o per singole prestazioni) misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati (cfr. punto 7.11 del referto 2020 e punto 11 degli altri referti).

### Osservazioni

I dati rilasciati dalla Città metropolitana di Palermo pongono in evidenza che l'area del controllo sulla qualità dei servizi necessita di un decisivo potenziamento, a partire dall'imprescindibile adozione di *Carte dei servizi* volte a individuare e a divulgare la conoscenza sulle attività offerte e sui livelli di adeguatezza da garantire all'utente. In esse, infatti, devono essere fissati alcuni scopi cardine, quali il raggiungimento di obiettivi specifici di servizio, gli impegni assunti per il loro conseguimento, gli *standard* di riferimento e le modalità per la misurazione dei risultati.

Occorrerebbe, altresì, incentivare forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli *standard* di qualità e puntare, ove possibile, all'individuazione di modelli di virtuosità presenti in altre amministrazioni, per garantire un innalzamento progressivo del rendimento complessivo e del soddisfacimento dell'utenza.

#### **10. Appendice legata all'emergenza sanitaria Covid.**

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

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

All'esito dell'approfondimento sui referti relativi agli esercizi 2020 e 2021, si rileva che 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 appare essersi svolto in modo complessivamente adeguato.

#### **11. 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 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.

Soffermendo l'attenzione specialmente sui fondamentali esiti del referto relativo all'esercizio 2023 (l'ultimo in ordine di tempo), si rileva che l'Ente ha dichiarato di essere soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R. e che:

- gli atti di gestione collegati al programma sono risultati conformi ai principi di regolarità amministrativo-contabile; in particolare, sono stati curati gli adempimenti normativi concernenti la creazione di nuovi capitoli di entrata/spesa e sono stati svolti controlli mirati sulle procedure di gara (*cfr.* punto 4 del referto 2023);

- il sistema informativo dell'Ente raccoglie i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi, al fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGiS (*cfr.* punto 5 del referto 2023);

- è stata individuata un'apposita struttura del responsabile/referente per l'attuazione del programma (*cfr.* punto 7 del referto 2023);

- sono in atto procedure di monitoraggio degli atti amministrativi connessi all'attuazione del programma, al fine di prevenire e individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse (*cfr.* punto 9 del referto 2023);

- gli organi di controllo interno conducono verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati in relazione al programma, al fine di verificare che sia stata garantita la completa tracciabilità delle operazioni collegate a *milestone* e *target*, mediante l'attribuzione di un'apposita codificazione contabile e l'associazione al CUP del singolo progetto (*cfr.* punto 11 del referto 2023);

- i sistemi informatici dell'Ente **non** integrano tempestivamente i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, ma l'Ente, **tuttavia**, redige periodicamente *report* condivisi tra le diverse direzioni, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del programma entro i tempi previsti (*cfr.* punto 12 del referto 2023);

- sono stati, infine, garantiti strumenti di coordinamento tra i diversi uffici affinché vi sia la condivisione del cronoprogramma e degli obiettivi da raggiungere (*cfr.* punto 14 del referto 2023).

#### Osservazioni

Nel prendere atto degli elementi informativi resi dall'Ente, si ritiene che il funzionamento dei controlli in esame appaia essersi svolto in modo complessivamente adeguato.

## 12. Osservazioni conclusive.

All'esito della verifica sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Città metropolitana di Palermo, questa Sezione di controllo osserva che, nel suo insieme, esso soddisfa il paradigma normativo dell'adeguatezza solo in via parziale.

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 regolarità amministrativa e contabile:**

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

- negli esercizi 2022 e 2023, l'espressione dei pareri volti ad assicurare la conformità dell'attività amministrativa ai paradigmi normativi di riferimento (legge, statuto, regolamenti), da parte dei responsabili dei servizi, non ha veicolato l'imprescindibile supporto conoscitivo per indirizzare la tutela dei connessi equilibri finanziari ed economico-patrimoniali;

b) circa il **funzionamento del controllo di gestione:**

- appare, nel suo complesso, potenzialmente inaffidabile un sistema non imperniato sul metodo di rilevazione analitica per centro di costo;

- l'attività reportistica non ha soddisfatto, in maniera tempestiva e aggiornata, le precipue finalità informative e correttive volte ad orientare e rafforzare lo svolgimento dell'azione amministrativa;

- ai fini dell'analisi, sono stati elaborati e utilizzati indicatori parziali;

c) circa il **funzionamento del controllo strategico**, il sistema di controllo non è

capace di impiegare pienamente i diversi parametri su cui fondare lo stato di attuazione dei programmi, essendo sono stati esclusi dalla verifica a consuntivo 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 (con una correzione nel 2023) né gli aspetti qualitativi prefissati.

d) il **controllo sulla qualità dei servizi** necessita di un potenziamento a partire dall'imprescindibile adozione delle *Carte dei servizi*. Occorrere incentivare forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli *standard* di qualità e puntare, ove possibile, 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 della Città metropolitana di Palermo per gli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023, all'esito della verifica condotta a norma dell'art. 148 del TUEL

ACCERTA

che il sistema dei controlli interni della Città metropolitana di Palermo, soddisfa, nel suo complesso, il paradigma normativo dell'adeguatezza solo in via parziale, per 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 Sindaco metropolitano e all'Organo di revisione economico-finanziaria della Città metropolitana di Palermo, per i profili di rispettiva competenza;

EVIDENZIA

l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito istituzionale della Città metropolitana di Palermo, 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 in Palermo, nella camera di consiglio del 19 settembre 2024.

L'ESTENSORE

Tatiana Calvitto

IL PRESIDENTE

Salvatore Pilato

Depositato in Segreteria in data 23 settembre 2024  
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE