



CORTE DEI CONTI

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

Nell'adunanza del 20 dicembre 2021, composta dai Magistrati:

Salvatore Pilato	- Presidente
Adriana La Porta	- Consigliere
Adriana Parlato	- Consigliere
Antonino Catanzaro	- Referendario
Massimo Giuseppe Urso	- Referendario - Relatore

Visto l'art. 100, comma 2, e gli artt. 81, 97, 1 comma, 28 e 119 ultimo comma della Costituzione;

Visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la L. 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

Visto l'art. 2 del D.Lgs. n. 655/6.5.1948, nel testo sostituito dal D.Lgs. n. 200/18.6.1999;

Visto il D.Lgs. n. 267 /18.8.2000, e successive modificazioni, recante il T.U.E.L.;

Visto, in particolare, l'art. 148 del citato T.U.E.L., novellato dall'art. 3, co. 1 sub 2), del D.L. n.174/10.10.2012, convertito con modificazioni dalla L. 213/2012, in seguito modificato dall'art.33, co.1, del D.L. n.91/24.6.2014, convertito con modificazioni dalla L. n.116/2014;

Viste le Linee guida per il referto annuale dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dei comuni con popolazione oltre 15.000 abitanti sul funzionamento del sistema dei controlli interni per l'anno 2018, approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR, anch'esse prevedenti la possibilità di adattamenti dello schema di relazione da parte delle Sezioni regionali, tenuto conto delle peculiarità degli enti controllati e delle singole realtà locali;

Vista la consequenziale deliberazione di questa Sezione n. 169/2019/INPR;

Viste le Linee guida per il referto annuale dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dei comuni con popolazione oltre 15.000 abitanti sul funzionamento del sistema dei controlli interni per l'anno 2019, approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 19/SEZAUT/2020/INPR, anch'esse prevedenti la possibilità di adattamenti dello schema di relazione da parte delle Sezioni regionali, tenuto conto delle peculiarità degli enti controllati e delle singole realtà locali;

Vista la consequenziale deliberazione di questa Sezione n. 134/2020/INPR;

Visti i referti del Comune di Trapani sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) relativamente agli anni 2018 e 2019;

Vista la relazione del magistrato istruttore prot. 10786 del 13 dicembre 2021;

Vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 126/2021, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza al fine di pronunciarsi in ordine alle anzidette osservazioni;

Udito il relatore, Referendario Massimo Giuseppe Urso.

L'art. 148, comma 1, del TUEL (Controlli esterni) prevede che: "1. Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale".

Il successivo comma 4 del citato articolo stabilisce, altresì, che: "In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio

1994, n.20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione”.

Le riferite disposizioni prevedono un nuovo strumento di valutazione -da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti- della legittimità e regolarità delle gestioni, dedicando particolare attenzione, oltre che ai dati strettamente finanziari, al sistema dei controlli interni degli enti locali.

Le finalità di fondo della nuova modalità di controllo prevista dall’art. 148 TUEL sono state individuate dalla Sezione delle Autonomie nei seguenti punti: -verifica dell'adeguatezza 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; -monitoraggio degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente; -consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

In particolare, la medesima Sezione delle Autonomie ha chiarito 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, (...) lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del management e per soddisfare i bisogni della collettività amministrata”, al fine di attivare “il processo di autovalutazione dei propri sistemi di pianificazione-programmazione e controllo” da parte dei singoli enti, evidenziando come 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 ed organizzative, riduce il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, ed impedisce, in ultima analisi, al controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell’Ente” (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 19/2020 citata in premessa).

Passando a trattare la specifica situazione del Comune di Trapani, nell'attuale ciclo di controllo, svolto sugli esercizi 2018 e 2019, il magistrato istruttore ha analizzato i referti prodotti dall'ente, formulando specifiche osservazioni in ordine a ciascuna delle forme di controllo scrutinate.

1. SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

In relazione agli esiti dei controlli interni si rileva che (punti 1.4 e 1.5 referti 2018 e 2019):

- a. sono state registrate criticità nella organizzazione o nell'attuazione dei controlli di grado basso per controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione e controllo strategico;
- b. l'assenza di report ufficializzati da delibere di Giunta o di Consiglio per quanto concerne: controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo sugli organismi partecipati e controllo di qualità dei servizi;
- c. l'assenza di azioni correttive avviate nell'anno a seguito dei report prodotti controllo di gestione controllo strategico e controllo sugli equilibri finanziari (punto 1.5 c – Sistema dei controlli interni).

Sul punto si rinvia alle conclusioni del Collegio sul sistema dei controlli interni del Comune di Trapani.

2. CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

In relazione agli esiti del controllo di regolarità amministrativa e contabile si rileva:

- a. in merito all'attività di reportistica connessa al controllo, su 4 previsti da regolamento ne sono stati prodotti 2 nel 2018 e nel 2019, nessuno dei quali è stato ufficializzato con delibere di Giunta o di Consiglio, nonostante l'ente dichiari che il sistema dei controlli interni è esercitato in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti dell'ente;
- b. nel 2018 sono stati esaminati n. 167 atti e su 20 irregolarità rilevate solo due sono state sanate (punto 2.5 referto 2018), con una percentuale del 10%;
- c. nel 2019 sono stati esaminati n. 423 atti (con un notevole incremento) e su 97 irregolarità rilevate solo 21 sono state sanate (punto 2.5 referto 2018), con una percentuale (in aumento) del 22%, comunque estremamente bassa;
- d. l'assenza di controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi (referti

2018 e 2019), già rilevata nel 2017, pur in presenza di un numero rilevante di irregolarità non sanate .

Il Collegio, da una parte richiama quanto evidenziato dalla giurisprudenza contabile sul fatto che “la normativa vigente attribuisce ampia rilevanza al controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti, stabilendo al comma 1 dell’art. 147 del TUEL, che esso è finalizzato *“a garantire [...] la legittimità, la regolarità e la correttezza dell’azione amministrativa”*. L’effettuazione di questa prima tipologia di controllo rappresenta quindi un presupposto imprescindibile degli altri controlli, previsti al comma successivo del medesimo art. 147 in quanto tutti implicano la legittimità e la regolarità dell’azione amministrativa” (Sezione regionale di controllo per il Veneto, del. n. 175/2021).

L’art. 147-bis, comma 2, del TUEL, stabilisce che “Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente”, confermando il ruolo centrale svolto dal Segretario dell’ente, tenuto, sulla scorta del successivo comma 3, a trasmettere periodicamente le “risultanze del controllo” ai responsabili dei servizi, “unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale”.

La Sezione Autonomie, con deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR, ha rilevato che *“La verifica del funzionamento di tale tipologia di controllo non deve prescindere dalla fase successiva rappresentata dai controlli sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere dall’amministrazione locale, effettuati sulla base di un campionamento casuale, le cui tecniche assurgono ad un ruolo centrale, in vista del conseguimento stesso delle precipue finalità di tale forma di controllo. A quanto sopra deve aggiungersi la necessità di consentire uno stretto monitoraggio delle direttive impartite ai servizi dal responsabile del servizio finanziario, in ragione delle ricadute in termini sia di adeguamento alle stesse e regolarizzazione degli atti oggetto di controllo, sia di programmazione delle linee di sviluppo di tale forma di verifica, che dovrà essere efficacemente diretta proprio verso quei settori che maggiormente sono stati oggetto di interventi correttivi nel corso della gestione considerata, in quanto più degli altri suscettibili di errori ed esposti ad irregolarità ed illiceità”*.

Il Collegio rammenta all'ente le norme contenute nell'art. 52 del d. lgs n. 174/2016 (codice di giustizia contabile), che disciplina l'obbligo di denuncia di danno, il quale prevede che: "1. Ferme restando le disposizioni delle singole leggi di settore in materia di denuncia di danno erariale, i responsabili delle strutture burocratiche di vertice delle amministrazioni, comunque denominate, ovvero i dirigenti o responsabili di servizi, in relazione al settore cui sono preposti, che nell'esercizio delle loro funzioni vengono a conoscenza, direttamente o a seguito di segnalazione di soggetti dipendenti, di fatti che possono dare luogo a responsabilità erariali, devono presentarne tempestiva denuncia alla procura della Corte dei conti territorialmente competente. (...) 2. Gli organi di controllo e di revisione delle pubbliche amministrazioni, i dipendenti incaricati di funzioni ispettive, ciascuno secondo la normativa di settore, nonché gli incaricati della liquidazione di società a partecipazione pubblica, sono tenuti a fare immediata denuncia di danno direttamente al procuratore regionale competente, informandone i responsabili delle strutture di vertice delle amministrazioni interessate.(...) 6. Resta fermo l'obbligo per la pubblica amministrazione denunciante di porre in essere tutte le iniziative necessarie a evitare l'aggravamento del danno, intervenendo ove possibile in via di autotutela o comunque adottando gli atti amministrativi necessari a evitare la continuazione dell'illecito e a determinarne la cessazione".

Il Collegio, pertanto, in relazione alle irregolarità accertate in sede di controllo di regolarità amministrativa e contabile e non sanate (18 nel 2018 e ben 76 nel 2019), nonché in merito all'assenza di controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi, pur in presenza di un numero rilevante di irregolarità non sanate, evidenzia le conseguenze giuridiche derivanti dall'omessa denuncia di danni erariali o del verificarsi dei presupposti per l'irrogazione, da parte della Corte dei conti, di sanzioni cd. tipizzate, nonché della omessa attivazione, in presenza delle condizioni previste dalla legge n. 241/1990 (in Sicilia dalla l.r. n. 7/2019), degli atti di ritiro o di secondo grado, finalizzati a recuperare gli eventuali danni e a interrompere le cause degli stessi. Infatti, tale attività omissiva, in caso di maturazione della prescrizione nei confronti dell'autore della condotta antigiuridica causalmente generatrice dell'evento di danno erariale, produce un fenomeno di traslazione della responsabilità in capo al soggetto sul quale gravava l'obbligo di denuncia, individuato dal citato art. 52 c.g.c.

In conclusione, sulla base di quanto emerso dai referti in esame, l'implementazione di un adeguato sistema di controllo di regolarità amministrativa e contabile appare ancora incompleto e poco efficace e sul punto la Sezione procederà, nel successivo ciclo di controllo, a verificare le misure adottate dall'ente per superare i profili critici emersi.

3. CONTROLLO DI GESTIONE

In relazione agli esiti del controllo di gestione, si osserva che:

- a. l'attività di reportistica connessa al controllo non è conforme a quanto previsto da regolamento: su 3 previsti da regolamento ne è stato prodotto uno (punto 1.2 referto 2019);
- b. la mancata previsione nei regolamenti o delibere dell'Ente di norme che prevedono che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si attengano alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni (punto 3.3, referti 2018 e 2019);
- c. l'inidoneità del controllo di gestione ad influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi nel 2018, rilievo che pare superato nel 2019;
- d. l'ente produce il "referto sul controllo di gestione anno 2019", elaborato dal 1° Settore "Attuazione programma di governo" - Servizio "Controllo di gestione e strategico", dall'esame del quale emerge quanto segue:
 - il Comune di Trapani, con la redazione del Piano degli Obiettivi e delle Performance per l'anno 2019, ha realizzato una previsione dettagliata degli obiettivi operativi e strategici da conseguire nell'esercizio di riferimento e il Piano è curato dal Segretario Generale, coadiuvato dall'Ufficio di Staff e di Controllo Strategico e di Gestione, quale elemento di raccordo costante tra i diversi attori del processo, in sinergia con i Dirigenti e l'Amministrazione;
 - il Piano Dettagliato degli Obiettivi è stato approvato con la deliberazione della Giunta Comunale, n. 352 del 21 ottobre 2019;
 - la Relazione sulla Performance dell'anno 2019 non è ancora stata effettuata in quanto il processo di valutazione non si è concluso;

- con Determinazione Dirigenziale n. 3722/2017 è stato implementato l'Ufficio di controllo di Gestione e strategico e si è provveduto, sin dal mese di gennaio 2018, a potenziare il sistema dei controlli interni dell'Ente, con puntuale assegnazione ai Dirigenti di obiettivi da raggiungere, affidando nel contempo la responsabilità dei procedimenti afferenti l'Ufficio del Controllo di Gestione Strategico;
 - l'attività svolta fino ad oggi si è basata sulla conoscenza delle funzioni del modulo controllo di gestione presente all'interno della procedura Halley di contabilità finanziaria, in cui l'elemento centrale sono gli obiettivi che si intendono raggiungere nel breve periodo, coerentemente agli obiettivi di lungo periodo;
 - il referto in esame non è stato corredato delle analisi economico e finanziarie elaborate dal Settore Economico-finanziario dell'Ente in quanto, alla data di adozione, non era stato ancora approvato il rendiconto sulla gestione dell'esercizio finanziario 2019;
 - si rende necessario, per il futuro, velocizzare l'iter con un maggiore coinvolgimento dei Dirigenti, i quali dovrebbero essere più celeri e collaborativi nella trasmissione dei rapporti periodici e delle relazioni finali al fine di consentire all'Ufficio preposto di attivare gli eventuali correttivi che si rendessero opportuni e, conseguentemente, pervenire ad una valutazione tempestiva della performance che premia l'efficienza, l'efficacia e l'economicità dell'azione amministrativa. A causa di tale ultima circostanza legata alla collaborazione intersettoriale, l'ente non ha approvato a quella data la relazione sulle performance per l'esercizio 2019;
- e. in sede di controllo finanziario è emerso, tuttavia che non risultano liquidate le indennità di risultato ai dirigenti relative agli anni 2018, 2019 e 2020, mentre al Segretario generale sono state liquidate le indennità di risultato degli anni 2019 e 2020;
- f. si rileva che il controllo di gestione è stato attribuito, a seguito della delibera di Giunta comunale n. 341/2019, al Settore I "Attuazione programma di Governo"; sul punto, tuttavia, l'art. 6 del regolamento per la disciplina dei controlli interni, approvato con delibera consiliare n. 29/2013, prevede che "è costituito apposito nucleo operativo, denominato 'Ufficio del controllo di gestione e strategico', autonomo sia rispetto agli

organi di governo sia rispetto ai responsabili della gestione, sotto la direzione del Segretario Generale”.

Il Collegio rappresenta che l’implementazione di tale tipologia di controllo non appare conforme alla normativa regolamentare interna dell’ente, con particolare riferimento al numero di report prodotti e all’attribuzione di competenze a un settore dotato di funzioni gestionali.

In altre parole, pur riconoscendo che l’organizzazione del sistema dei controlli interni attiene alla sfera di amministrazione riservata all’ente, come d’altronde sancito dal legislatore (cfr. il comma 4 dell’art. 147 del Tuel “Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni (...))”, è necessario precisare che le scelte organizzative sono vincolate dal rispetto dei limiti e dalle previsioni normative (anche regolamentari).

In conclusione, sulla base di quanto emerso dai referti in esame, l’implementazione di un adeguato sistema di controllo di gestione si presenta poco efficace e non conforme alla disciplina regolamentare comunale; sul punto la Sezione procederà, nel successivo ciclo di controllo, a verificare le misure adottate dall’ente per superare i profili critici emersi.

4. CONTROLLO STRATEGICO

In relazione agli esiti dei controlli interni si rileva, con riferimento al controllo strategico:

- a. l’attività di reportistica connessa al controllo non è conforme a quanto previsto da regolamento: su 2 previsti da regolamento ne è stato prodotto uno (punto 1.2 referto 2019);
- b. il mancato utilizzo delle informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie (punto 4.2, referto 2019);
- c. una percentuale di obiettivi strategici raggiunti negli anni 2018 e 2019 pari a zero;
- d. l’assenza di deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi adottati negli anni 2018 e 2019;
- e. la mancata considerazione ai fini della verifica dello stato di attuazione dei programmi del parametro relativi al rispetto degli standard di qualità prefissati (punto 4.7 referti 2018 e 2019).

g. il controllo strategico è stato attribuito, a seguito della delibera di Giunta comunale n. 341/2019, al Settore I “Attuazione programma di Governo”.

Sul punto, tuttavia, il Collegio rappresenta che:

- l’art. 13 del regolamento per la disciplina dei controlli interni, approvato con delibera consiliare n. 29/2013, prevede che “Il controllo strategico è esercitato dall’Ufficio del Controllo di Gestione e strategico, sotto la direzione del Segretario Generale”;
- la giurisprudenza contabile (Sezione regionale di controllo per la Toscana, del. n. 158/2016) ha chiaramente affermato che appare censurabile la scelta del comune attribuire tale controllo “a ‘Varie Strutture allocate sotto diverse Direzioni’ (a fronte dell’espresso riferimento di legge ad una ‘unità’: v. art.147-ter Tuel; e, comunque, della considerazione che il controllo strategico postuli di per sé l’unitarietà della struttura che lo svolge siccome teso a valutare la “adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell’indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti”: v. art. 147, comma 1, lett. b)”;
- anche questa Sezione ha confermato l’illegittimità della scelta organizzativa comunale di attribuire il controllo strategico a un organo (in particolare gestionale e naturalmente di governo) diverso al Segretario comunale (o da un ufficio di staff dal medesimo coordinato), atteso il chiaro disposto dell’art. 147-ter, comma 2, del Tuel, il quale prevede che l’unità preposta al controllo strategico “è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale (...)” (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 132/2021/VSG).

È necessario aggiungere che la percentuale di obiettivi strategici raggiunti negli anni 2018 e 2019 pari a zero e l’assenza di deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi adottati negli anni 2018 e 2019 evidenzia una implementazione solo formale del controllo in esame, che appare elusiva della volontà del legislatore.

Attraverso l’esame della quarta sezione del questionario 2018 e 2019, finalizzata a “sondare il livello di attenzione delle verifiche in ordine all’attuazione dei programmi e delle tecniche

adottate per orientare le decisioni dei vertici politici nella individuazione degli obiettivi delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione” (Sezione delle Autonomie, del. n. 19/2020 cit.), è emersa la sostanziale assenza (o grave insufficienza) di tale tipologia di controllo, finalizzato a supportare gli organi di governo dell’ente nelle fasi di pianificazione strategica dei programmi, azioni e progetti che l’amministrazione intende raggiungere (redazione del Documento unico di programmazione, del bilancio di previsione, del Piano della performance e della relazione di inizio mandato in particolare). Nella seconda fase, il controllo strategico dovrebbe costituire un valido ausilio agli organi politici nella verifica concomitante (in corso di esercizio) dello stato di avanzamento delle azioni programmate e di raggiungimento degli obiettivi prefissati, in stretta collaborazione con gli altri organi di controllo interno e, in particolare, con il controllo di gestione (assente) e con l’organismo indipendente di valutazione, suggerendo anche eventuali modifiche “in corso d’opera” delle modalità di attuazione degli obiettivi strategici dell’ente, secondo la linea tracciata dal legislatore, che attribuisce al “sistema di controllo interno” anche la funzione di “valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti” (art. 147, comma 2, lett. b, TUEL).

Gli atti di programmazione assumono nell’ordinamento un valore non meramente di indirizzo, considerato che, a titolo di esempio, il comma 7 dell’art. 170 del TUEL prescrive che : “Nel regolamento di contabilità sono previsti i casi di inammissibilità e di improcedibilità per le deliberazioni del Consiglio e della Giunta che non sono coerenti con le previsioni del Documento unico di programmazione”.

Il sistema deve, altresì, individuare gli indicatori e gli strumenti del monitoraggio (mediante apposite schede), al fine di consentire ai destinatari di tale controllo (gli organi di governo) di adottare le idonee misure correttive.

La Sezione procederà, nel successivo ciclo di controllo, a verificare le misure adottate dall’ente per superare i profili critici emersi.

5. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

In relazione agli esiti del controllo sugli organismi partecipati si rileva:

- a. l'attività di reportistica connessa al controllo non è conforme a quanto previsto da regolamento: su 4 previsti da regolamento ne è stato prodotto uno (punto 1.2 referto 2019);
- b. la mancata approvazione dei budget delle società in house e degli organismi strumentali controllati dall'ente (punto 6.3 referti 2018 e 2019);
- c. la mancata definizione per l'anno degli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'ente (punto 6.2, referto 2019);
- d. la mancata verifica del rispetto, nelle società a controllo pubblico, dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, a norma dell'art. 11, commi 2 e 3, d.lgs. n. 175/2016 (punto 6.13, referto 2019);
- e. la mancata elaborazione ed applicati dei parametri relativi a deficitarietà strutturale, qualità dei servizi affidati e soddisfazione degli utenti (punto 6.16 referti 2018 e 2019);
- f. in sede di controllo finanziario sugli esercizi 2018 e 2019 sono emerse alcune criticità, che si riassumono brevemente, rinviando per una più approfondita analisi alla relativa deliberazione in corso di pubblicazione:
 - in sede di riscontro delle richieste istruttorie si è evidenziata l'assenza di un referente unico, in grado di coordinare e controllare l'attività degli organismi partecipati e fornire dati completi e intellegibili;
 - alcune scelte di mantenimento delle partecipazioni, in sede di delibera annuale, hanno destato perplessità al magistrato istruttore prima e al Collegio dopo (in particolare per l'Associazione strada del vino Erice doc e la Fondazione G.A.C. Torri e Tonnare del litorale trapanese);
 - non appaiono adeguatamente supportate le valutazioni effettuate dall'ente in ordine alla maggiore convenienza del modello organizzativo di gestione dei servizi dell'*in house providing* rispetto alla esternalizzazione (in particolare per A.T.M. S.p.A. e Trapani Servizi S.p.A.); sul punto si rinvia alla disamina della disciplina normativa e della giurisprudenza amministrativa e contabile elaborata dal Collegio nella deliberazione di questa Sezione avente ad oggetto il predetto controllo finanziario, in un'ottica coordinata dei controlli attribuiti alla magistratura contabile;

- notevoli costi di contribuzione a favore di alcuni organismi (in particolare al Consorzio Universitario e all'Associazione ente luglio musicale trapanese, quest'ultima in forte perdita nel 2019 con un R.E. di - 348.264), in assenza di chiarimenti sul punto richiesti dal magistrato istruttore;
 - l'assenza di chiarimenti richiesti dal magistrato istruttore in ordine a quasi tutti gli organismi, che evidenzia la sostanziale assenza di un efficiente e organizzato (soprattutto dotato di effettivi poteri di controllo) ufficio di controllo partecipate. Sul punto si richiama quanto è emerso in sede di esame della procedura di scioglimento del Consorzio ITA, in relazione alla quale l'ente, nella relazione sullo stato di attuazione del Piano di razionalizzazione (del. C.C. n. 103/2020) dichiara che "Le linee funzionali adottate dall'Ente con la deliberazione di Giunta Comunale n. 341 del 11/10/2019 , e più volte modificate, hanno trasferito le competenze del Servizio Società Partecipate ad altro Settore che, non avendo ricevuto consegne sull'operato svolto fino a quel momento, ha intrapreso un'attività di ricognizione conclusasi con la verifica della mancata predisposizione degli atti necessari alla razionalizzazione. La relazione tecnica istruttoria del Dirigente del Settore responsabile della partecipazione ha evidenziato la necessità di procedere a un recesso il cui processo è stato avviato per come sopra indicato";
- g. si rileva che il controllo sulle società partecipate è stato assegnato, a seguito della delibera di Giunta comunale n. 341/2019, al Settore I "Attuazione programma di Governo", mediante l'istituzione del Servizio 5, al quale sono attribuite rilevanti competenze, tra le quali:
- creazione di un sistema di informazioni per il monitoraggio periodico sull'andamento finanziario patrimoniale delle società e soggetti partecipati finalizzati all'individuazione delle azioni correttive in riferimento ai possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente;
 - governo dei rapporti societari tra il Comune di Trapani, in qualità di socio e gli organismi partecipati;
 - analisi economico-finanziaria e patrimoniale delle società partecipate con elaborazione di report societari ai fini di supporto alle decisioni di

competenza degli organi istituzionali in funzione delle attività di governance del Comune di Trapani;

- definizione degli obiettivi gestionali da assegnare alle società partecipate da parte dell'amministrazione comunale, in collaborazione con i Settori competenti;
- rilevazione della situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società partecipate in funzione dell'attività di governance del Comune di Trapani ai sensi e per gli effetti dell'art. 147 quater comma 2, del D.Lgs. n. 267/2000;
- indirizzi e controllo organismi partecipati, istituzioni, associazioni fondazioni ed enti esterni;
- piani di razionalizzazione delle società partecipate;

h. sul punto, tuttavia, l'art. 17 quater del regolamento per la disciplina dei controlli interni, approvato con delibera consiliare n. 29/2013, prevede che "Il controllo sulle società partecipate non quotate è esercitato dal Dirigente del settore Appalti-Contratti-Società Partecipate e Controllate. Il Consiglio d'Amministrazione della società, al fine di consentire l'esercizio del controllo concomitante, provvede a disporre, nel corso dell'esercizio: - Relazioni quadrimestrali, entro la fine del mese successivo la scadenza del quadrimestre, in cui viene illustrato lo stato di attuazione degli obiettivi indicati nel budget e nel piano industriale, vengono rilevate e analizzate le cause di eventuali scostamenti ed il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica; - Relazione semestrale sull'andamento della situazione economico- finanziaria e patrimoniale, riferita al primo semestre, entro il 31 luglio di ogni anno, certificata dal Collegio sindacale. La relazione semestrale contiene il conto economico consuntivo, una relazione dell'organo amministrativo sull'andamento della gestione e sulla prevedibile evoluzione e una descrizione delle operazioni di maggior rilievo verificatesi nel periodo di riferimento".

La Sezione delle Autonomie di questa Corte ha posto in risalto il ruolo centrale svolto dai controlli interni esercitati dagli enti, anche attraverso il monitoraggio periodico dell'andamento delle società partecipate, evidenziando che "il proficuo svolgimento dei controlli interni da parte degli enti-soci, con riguardo agli organismi partecipati, si correla all'esercizio di una governance forte e costante , teleologicamente rivolta ad analizzare,

tempestivamente, gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi gestionali e organizzativi programmati nonché ad individuare le opportune azioni correttive per prevenire squilibri economico-finanziari. In particolare, le amministrazioni che detengono le partecipazioni devono organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società partecipate, la corretta esecuzione dei contratti di servizio ed il rispetto della disciplina sui vincoli di finanza pubblica” (del. n. 15/2021).

Orbene, appare chiaro che il Comune di Trapani non ha colto l’importanza e le potenzialità di tale tipologia di controllo, essenziale per fornire all’ente prima e alla magistratura contabile dopo le informazioni necessarie per governare e controllare il nevralgico settore delle partecipate, sempre a rischio dal punto di vista di possibili abusi dello strumento societario rispetto ai vincoli di finanza pubblica, nonché rispetto alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, primario obiettivo di tutto il sistema dei controlli interni.

La Sezione effettuerà uno specifico focus su tale tipologia di controllo, evidenziando fin d’ora che l’implementazione del controllo sugli organismi partecipati assente o comunque gravemente insufficiente.

6. CONTROLLO DI QUALITA' DEI SERVIZI

In relazione agli esiti del controllo sulla qualità dei servizi si rileva:

- a. l’inidoneità degli indicatori adottati a rappresentare compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate (punto 7.2 referti 2018 e 2019);
- b. la mancata estensione delle rilevazioni agli organismi partecipati (punto 7.3 referti 2018 e 2019);
- c. la mancata elaborazione di indicatori con riferimento ai parametri: trasparenza dei costi di erogazione e conformazione agli standard di qualità (punto 7.4 referti 2018 e 2019);
- d. la mancata pubblicizzazione dei risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti (punto 7.7 referti 2018 e 2019);
- e. l’assenza di confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (punto 7.8 referti 2018 e 2019);
- f. il mancato coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità (punto 7.9 referti 2018 e 2019);

g. il mancato raggiungimento, anche per il 2018, rispetto all'anno precedente, di un miglioramento degli standard economici o di qualità dei servizi (nel loro insieme o per singole prestazioni) misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati (punto 7.10, referti 2018 e 2019).

Anche in questo caso il controllo in esame è sostanzialmente assente.

L'ente è, pertanto, invitato a porre particolare attenzione sui profili critici evidenziati, valorizzando e coinvolgendo la collettività con gli strumenti ritenuti più adeguati, al fine di incrementare la qualità dei servizi erogati alla cittadinanza.

Conclusioni.

In conclusione il Collegio rappresenta la situazione di grave carenza (per alcuni controlli) ed evidente insufficienza (per altri) del sistema dei controlli interni del Comune di Trapani, il quale, al fine di potere incidere sulla tutela dei valori protetti (l'equilibrio di bilancio *in primis*), necessita della implementazione coordinata e sinergica fra le varie metodologie di controllo, in quanto "i diversi controlli vengono osservati come un unico sistema di misurazione integrato, in grado cioè di raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l'insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo è dotato", come dimostrato dal fatto che, per la giurisprudenza contabile, "affinché tale integrazione sia effettiva, è necessario, però, che i loro contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell'Ente" (Sezione delle Autonomie, del. n. 19/2020 cit.).

D'altronde, come rilevato in dottrina, la pluralità dei controlli previsti dal legislatore richiede un forte coordinamento dal punto di vista organizzativo delle risorse che devono essere assegnate agli uffici di controllo, al fine di garantire l'effetto utile e scongiurare il fallimento dell'intero sistema e il livello di integrazione richiesto deve essere penetrante in particolare tra le funzioni "complementari", come il controllo strategico e la valutazione dei dirigenti.

Questa Sezione ha rilevato che "non casualmente il comma 4 dell'art. 147 del TUEL dispone che "Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite", individuando in modo espresso gli attori del sistema dei controlli, nell'ambito del quale il ruolo di protagonista non può che essere svolto dal vertice

amministrativo dell'ente e cioè dal Segretario generale, autentico *dominus* dell'intera macchina dei controlli, non solo per volontà legislativa, ma per il ruolo rivesto e le competenze possedute “ (Sezione di controllo per la Regione Siciliana, del. n. 132/2021/VSG).

Il Collegio rappresenta all'ente che nel successivo ciclo di controlli verrà effettuata una approfondita verifica sul superamento delle criticità evidenziate (in particolare sul controllo sugli organismi partecipati).

Appare, in conclusione, di chiara evidenza che il perpetuarsi di condotte omissive e inerti in ordine alla implementazione del sistema dei controlli interni (che, come dimostrato, deve essere valutato nel suo insieme) non potrà che comportare le conseguenze previste dall'art. 148, comma 4, del Tuel.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Siciliana,

DELIBERA

- di segnalare le disfunzioni rilevate al Consiglio comunale, tramite il Presidente, al Sindaco ed all'Organo di revisione del Comune di Trapani, per i profili di rispettiva pertinenza.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione, da pubblicare sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013, sia trasmessa ai predetti Organi del Comune di Trapani.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 20 dicembre 2021.

IL MAGISTRATO RELATORE
(Massimo Giuseppe Urso)

IL PRESIDENTE
(Salvatore Pilato)

Depositato in segreteria il 29 dicembre 2021.

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE