

Deliberazione n. 86/2023/VSGC



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario
Dott.ssa Lucia Marra	Referendario
Dott.ssa Valeria Mascello	Referendario (relatore)

nella camera di consiglio del 14 giugno 2023

ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sul **funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del COMUNE DI ASSEMINI nell'anno 2021**

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali (Tuel);

VISTO, in particolare, l'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000, come novellato dall'art. 3, comma 1, sub e) del decreto-legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012 – e dall'art. 33 del decreto-legge n. 91/2014, convertito con modificazioni

dalla legge n. 116 dell'11 agosto 2014;

VISTO lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con legge costituzionale 26 febbraio 1948, n. 3;

VISTO il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo del 9 marzo 1998, n. 74 recante norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022 recante *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 nell'anno 2021 (Art. 148, D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267)*;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 18/SEZAUT/2020/INPR del 7 ottobre 2020, recante *Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19*;

VISTA la deliberazione della Sezione di controllo della Regione Sardegna n. 14/2023/INPR del 13 febbraio 2023 recante l'approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2023;

VISTO il decreto del Presidente della Sezione di controllo della Regione Sardegna n. 4/2023 del 21 febbraio 2023 con il quale è stata assegnato al magistrato relatore l'attività di verifica sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Assemini nell'anno 2021;

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni nell'anno 2021 del Comune di Assemini;

VISTI i regolamenti, gli atti, i provvedimenti e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

VISTO l'atto di deferimento del magistrato relatore prot. n. 3284 del

07.06.2023;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 9 del 13 giugno 2023, con la quale è stata convocata l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore Referendario Valeria Mascello;

Ritenuto e considerato in

FATTO E DIRITTO

1. Il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni negli enti locali è strumentale a una sana gestione finanziaria e al rispetto degli equilibri di bilancio e si riflette nelle funzioni di controllo esterno che l'art. 148, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) attribuisce alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti.

L'art. 148, comma 1, del TUEL dispone che le Sezioni regionali, 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 tal 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. Il referto-questionario deve essere predisposto sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nonché sulla base dei controlli effettuati nell'anno. Ai sensi dell'art. 148, comma 4, del TUEL, in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo, fermo restando quanto previsto dall'art. 1, l. n. 20/1994 e ss.mm. e dai commi 5 e 5-*bis* dell'art. 248 del TUEL, 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 finalità del controllo affidato alla Corte comprendono, come precisato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR, la verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni; la valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati; la verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile; la rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; il monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente; il monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati.

2. Con deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022, la Sezione delle Autonomie ha approvato la versione aggiornata delle Linee guida sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'anno 2021.

Come indicato nelle Linee guida, 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»*; il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno *«aumenta il rischio di alterazioni nei processi decisionali e programmatici, 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 affidamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente» (cfr. deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR).

La relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni conserva in buona parte inalterato il contenuto delle Linee guida approvate negli anni precedenti, essendo strutturata in forma di questionario a risposta sintetica articolato in 8 sezioni riferite ai seguenti argomenti: Sistema dei controlli interni, Controllo di regolarità amministrativa e contabile, Controllo di gestione, Controllo strategico, Controllo sugli equilibri finanziari, Controllo sugli organismi partecipati, Controllo sulla qualità dei servizi. Ciascuna sezione è corredata da uno spazio dedicato ad eventuali note, posto dopo i quesiti. Inoltre, è inserita una appendice "Covid", strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare l'emergenza pandemica, una appendice dedicata al lavoro agile e la nuova appendice dedicata al PNRR e al PIAO.

3. Nelle Linee guida, la Sezione delle Autonomie ha indicato, per l'anno 2021, l'obbligo di trasmissione dei questionari attraverso la nuova piattaforma "Questionari Finanza Territoriale", entro la data del 31 gennaio 2023, salvo il termine più breve eventualmente stabilito dalle Sezioni regionali per gli Enti territoriali di rispettiva competenza.

Il referto-questionario sul sistema dei controlli interni del Comune di Assemini per l'anno 2021 è stato trasmesso in data 2 febbraio 2023.

In esito all'esame del referto, il magistrato istruttore, con nota prot. n. 2619 de 03.05.2023, ha domandato all'Ente chiarimenti e documentazione integrativa. In particolare, è stato richiesto all'Ente di riferire: a) sulla produzione di *report* in numero inferiore rispetto al numero previsto per il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, per il controllo di gestione e per il controllo strategico; b) sulla tecnica di campionamento nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile; c) sulla mancata elaborazione e applicazione

di indicatori nel controllo di gestione; d) sulla mancata integrazione del controllo strategico con il controllo di gestione; e) sulla mancata integrazione del controllo sugli equilibri finanziari con il controllo sugli organismi partecipati e sui motivi per cui la nota informativa, allegata al rendiconto, non risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo nel controllo sugli organismi partecipati; f) sulle criticità riferite al controllo sulla qualità dei servizi. In riscontro alla richiesta istruttoria, il Comune di Assemini ha trasmesso la nota prot. n. 3064 del 22.05.2023 fornendo i chiarimenti e i documenti richiesti. Non sono stati trasmessi i *report* richiesti.

4. Nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 23/SEZAUT/2019, recante "*Analisi del sistema dei controlli interni degli enti locali esercizio 2017*", il Comune di Assemini è risultato tra gli enti classificati a rischio "*medio-alto*" di controllo. Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie, una tale valutazione è stata basata sui dati comunicati nei questionari, spettando alla Sezione regionale di controllo la specifica funzione di valutazione della operatività del sistema dei controlli interni presso il singolo ente.

Nell'ultima verifica compiuta per l'anno 2020 (deliberazione n. 17/2023/VSGC del 16 febbraio 2023), la Sezione ha evidenziato diverse carenze strutturali e organizzative, coincidenti in parte con le fragilità di sistema rilevate nell'ambito del precedente controllo per l'anno 2018, raccomandando all'Ente di adottare le opportune misure correttive. Come si evidenzierà nel prosieguo dell'analisi, talune misure correttive risultano adottate; tuttavia, permangono criticità che richiedono un'azione di miglioramento del sistema dei controlli interni; inoltre, si è riscontrata una minore attività reportistica nell'esercizio dei controlli rispetto a quanto verificato per l'anno 2020.

5. Con decreto del Presidente della Regione Autonoma della Sardegna n. 57 del 26 luglio 2022, adottato a seguito della deliberazione della Giunta regionale sarda n. 22/21 del 14 luglio 2022, considerate le dimissioni rassegnate, in data 27 giugno 2022, dal Sindaco e in pari data, con note separate ma contestuali, da tredici consiglieri comunali su ventiquattro assegnati al Comune e considerato che le citate dimissioni hanno determinato l'ipotesi di cessazione dell'organo elettivo prevista dall'art. 141, comma 1, lettera b), n. 2 e n. 3, del decreto legislativo n. 267 del 2000, è stato sciolto il Consiglio Comunale di Assemini ed è stato nominato il Commissario Straordinario per la provvisoria gestione del comune fino all'insediamento degli organi ordinari a norma di legge. Al Commissario straordinario sono stati conferiti i poteri spettanti al Consiglio comunale, alla Giunta ed al Sindaco.

6. Tutto ciò premesso, impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione, si espongono a seguire i rilievi della Sezione in ordine al sistema dei controlli interni del Comune di Assemini nell'anno 2021.

7. Il **controllo di regolarità amministrativa e contabile** è disciplinato dall'art. 147-*bis* del TUEL ed è effettuato, in via preventiva, da ciascun responsabile di servizio con l'emissione del parere di regolarità tecnica e dal responsabile del servizio finanziario con l'emissione del parere di regolarità contabile nonché del visto di attestazione della copertura finanziaria. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile avviene anche nella fase successiva con le modalità definite dall'Ente, sotto la direzione del segretario e nel rispetto della normativa vigente. In base al comma 2 dell'art. 147-*bis* «*sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento*».

Ai sensi dell'art. 11, comma 2, del Regolamento comunale dei controlli interni, vigente nel Comune di Assemini, il controllo successivo di regolarità amministrativa è *«a campione ed è effettuato con cadenza almeno quadrimestrale, secondo i principi generali della revisione aziendale e con tecniche di campionamento»*; per quanto concerne la metodologia del controllo, l'art. 12 indica quanto segue: *«3. Per lo svolgimento dell'attività di controllo, si prevede l'estrazione del 5% delle determinazioni pubblicate nel periodo di riferimento, di cui il 50% delle stesse sarà composto di determinazioni di impegno di spesa. Inoltre, sarà sottoposto al controllo successivo il 50% dei contratti aventi valore complessivo superiore a € 5.000 (a norma dell'art. 1, co. 130, L. 30/12/2018, n. 145). Per le altre categorie di atti amministrativi, si prevede il controllo di un numero minimo di atti, nella misura pari al 5% del loro numero totale, 4. La selezione degli atti da sottoporre a controllo può avvenire mediante estrazione casuale, anche a mezzo di procedure informatica. 5. Al fine di svolgere in maniera imparziale, razionale e tempestiva l'attività di controllo, verranno utilizzate griglie di valutazione sulla base degli standard predefiniti e con riferimento ai più importanti adempimenti procedurali e agli elementi costitutivi del relativo provvedimento»*. L'art. 13 del Regolamento indica che gli esiti del controllo successivo saranno resi oggetto di una relazione quadrimestrale. Dall'esame del questionario risulta che gli atti sottoposti a controllo di regolarità contabile sono stati n. 1677 e n. 70 atti sono stati sottoposti a controllo di regolarità tecnico-amministrativa; nell'ambito del controllo successivo, n. 1614 atti sono stati sottoposti a controllo di regolarità contabile e n. 70 atti a controllo di regolarità tecnico-amministrativa. L'Ente dichiara che sono state verificate e sanate n. 133 irregolarità. Dall'esame del referto risulta che, rispetto ai *report* previsti (n. 3), è stato prodotto soltanto n. 1 report. Al riguardo, nella nota di riscontro alla

richiesta di chiarimenti del magistrato istruttore, il Comune di Assemini ha espresso la seguente motivazione: *«Nella compilazione del Referto, abbiamo indicato n. 3 report previsti, in quanto il vigente Regolamento sui controlli interni prevede un report almeno quadrimestrale relativo al controllo di regolarità amministrativa, mentre abbiamo riportato come prodotto un solo report, in quanto la relazione annuale del Segretario Generale è stata considerata come sufficientemente riassuntiva; la Giunta Comunale, con propria deliberazione n. 113/2022, ha preso atto di tale relazione».*

Sul metodo di campionamento utilizzato, il Comune ha confermato che *«L'attività di campionamento indicata dall'art. 12 del vigente Regolamento sui controlli interni ove è previsto che "La selezione degli atti da sottoporre a controllo può avvenire mediante estrazione casuale, anche a mezzo di procedure informatica" avviene proprio attraverso l'estrazione con procedura informatica di cui viene redatto apposito verbale».*

In merito, la Sezione deve rammentare che, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, l'art. 147-bis del TUEL dispone che *«il controllo successivo di regolarità amministrativa sia assicurato secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite, nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente, sotto la direzione del segretario e alla stregua di tecniche di campionamento statistico probabilistico, debitamente motivate. A tale proposito risulterebbe utile disporre, di metodi di campionamento affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico»* (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

8. Il controllo di gestione, disciplinato agli artt. 196 – 198-bis del TUEL, è parte integrante del sistema dei controlli interni ed è diretto 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» (art. 147, comma 2, lett. a) TUEL). Nello specifico, «il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi» (art. 196, comma 2, TUEL).

La Sezione delle Autonomie ha rilevato come tale controllo non possa prescindere dall'utilizzo di strumenti tecnico-contabili quali: il *budget*, che per gli enti locali può essere rappresentato dal PEG; la contabilità analitica, fondata su una contabilità generale economico-patrimoniale; l'analisi di bilancio, con gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; il *benchmarking*; il sistema di *reporting* (deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR).

Il Regolamento sui controlli interni del Comune di Assemini disciplina il controllo di gestione agli art. 14-16. Ai sensi dell'art. 14 del Regolamento, «*Il controllo di gestione, svolto nel rispetto degli artt. dal 196 al 198bis del TUEL, è la procedura diretta a monitorare la gestione operativa dell'ente, verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e le quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza e il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi*». L'art. 15, comma 2, del Regolamento prescrive che tale controllo sia «*svolto in riferimento ai singoli servizi o centri di costo, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi*»; inoltre, l'art. 16 del Regolamento prevede che la verifica

sull'andamento della gestione sia svolta almeno con cadenza quadrimestrale; quindi, al termine dell'esercizio, il Segretario Generale deve trasmettere il referto conclusivo sul controllo di gestione alla sezione regionale di controllo della Corte dei Conti come previsto dall'art. 198-bis del TUEL, alla giunta comunale, al consiglio comunale, all'organismo di valutazione, al collegio dei revisori dei conti e ai responsabili di settore.

Nel referto trasmesso, l'Ente dichiara di avvalersi di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo e di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia. Risulta, quindi, sanata una criticità riscontrata dalla Sezione per l'anno 2020. Tuttavia, nonostante tale dato positivo, permangono diverse criticità che indeboliscono l'attuazione del controllo di gestione ove si consideri che l'ente non ha svolto la prevista attività di reportistica, non ha elaborato alcun indicatore ad eccezione di quello riguardante l'analisi finanziaria e non ha predisposto né trasmesso alla Corte il Referto Controllo di gestione.

Con riguardo alla mancanza del Referto Controllo di gestione, l'ente ha fornito la seguente giustificazione: *«Nell'anno 2021 era in corso di implementazione e correzione il software gestionale. Causa covid 19 sono state rallentate le attività riprese nell'ultimo trimestre 2022. L'entrata a regime prevista con bilancio 2023-2025»*. Inoltre, nella nota di riscontro alla richiesta di chiarimenti, l'Ente ha indicato che il Regolamento sul Controllo di Gestione è stato approvato soltanto con deliberazione del Commissario Straordinario n. 66/2022 e che per tale ragione il controllo di gestione non sarebbe stato pienamente operativo nel periodo considerato (anno 2021).

9. Il controllo strategico, disciplinato dall'art 147-ter del TUEL, costituisce un momento di verifica dello stato di attuazione dei programmi, secondo le linee approvate dal Consiglio, in occasione del

quale sono rilevati i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, gli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, le procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, la qualità dei servizi erogati e il grado di soddisfazione della domanda espressa, gli aspetti socio-economici.

La Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG) ha osservato sul controllo strategico che esso «*non è solo un supporto della politica, ma anche un'attività funzionale all'adempimento relativo agli equilibri di bilancio*» e che esso «*è anche, in qualche modo, collegato al controllo di qualità, sia direttamente che tramite l'intermediazione di organismi esterni che, con il ricorso ad apposite metodologie, verificano e riferiscono sulla soddisfazione degli utenti esterni e interni*».

Il Comune di Assemini ha disciplinato il controllo strategico agli artt. 18-22 del Regolamento dei controlli interni. Ai sensi dell'art. 19 del Regolamento, la metodologia con la quale deve essere assicurato il controllo strategico è strettamente integrata con le attività di misurazione e valutazione della *performance*; il Segretario Generale, avvalendosi dei responsabili di area, elabora rapporti periodici, da sottoporre alla Giunta e al Consiglio comunale, utili per la successiva predisposizione della deliberazione consiliare di ricognizione dei programmi.

L'Ente dichiara, per il 2021, che il controllo strategico non risulta integrato con il controllo di gestione e che ciò sarebbe dipeso dal fatto che il Regolamento sul Controllo di Gestione è stato approvato soltanto nel 2022 (deliberazione del Commissario Straordinario n. 66/2022).

Per quanto concerne l'obiettivo di integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio, dal questionario risulta che sono state effettuate, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione, utilizzando le informazioni

provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie.

Con riferimento agli indicatori elaborati ed applicati nell'anno 2021, l'Ente dichiara che sono stati elaborati ed applicati tutti gli indicatori indicati sul questionario (di mantenimento, di performance individuale e organizzativa, di miglioramento della qualità dei servizi e di innovazione e sviluppo). Il monitoraggio dello stato di avanzamento del PEG è stato compiuto con cadenza semestrale.

Con Deliberazione di Giunta Comunale n. 132 del 08.11.2021 è stato approvato l'aggiornamento degli obiettivi di *performance* individuale derivanti dalla verifica intermedia la cui validazione è riportata nel verbale del Nucleo di Valutazione n. 8 del 29 ottobre 2021. Con deliberazione n. 168 del 27.12.2021 sono stati aggiornati gli obiettivi di *performance* individuale per l'anno 2021.

Nel referto è indicata una percentuale media di obiettivi raggiunti nell'anno pari al 98,75%.

10. Il controllo sugli equilibri finanziari, disciplinato dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione. Tale controllo prevede il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità. Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

Il Comune di Assemini ha delineato le linee fondamentali di questa tipologia di controllo all'art. 17 del Regolamento dei controlli interni che, al comma 3, indica che lo stesso «è svolto nel rispetto del regolamento di contabilità e delle disposizioni sull'ordinamento finanziario e contabile

degli enti locali e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica».

Nel referto trasmesso con riferimento all'anno 2021, l'Ente dichiara che è stata svolta attività reportistica in numero superiore a quanto previsto dal regolamento (sono stati prodotti n. 6 *report* a fronte di n. 1 *report* previsto).

L'Ente dichiara che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee guida di indirizzo e/o coordinamento per lo svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari e che sono stati attivamente coinvolti, con una frequenza superiore alle due volte, gli organi di governo, il segretario generale e il responsabile dei servizi. L'Ente dichiara che non sono state richieste e disposte misure per ripristinare l'equilibrio finanziario con riguardo alla gestione di competenza, alla gestione dei residui e alla gestione di cassa; l'Ente dichiara che, in ordine alle misure ex art. 193 del TUEL, non è stata impiegata la quota libera dell'avanzo di amministrazione e che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti è risultato compatibile con le disponibilità di cassa. L'Ente dichiara che non sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6, del TUEL. L'Ente dichiara di non avere utilizzato l'avanzo vincolato e di non aver ricevuto anticipazioni di liquidità di cui all'art. 1, comma 11, d.l. n. 35/2013 convertito in l. n. 64/2013.

Nell'ambito del controllo sugli equilibri finanziari, non vi è stata integrazione con il controllo sugli organismi partecipati. In riscontro alla richiesta istruttoria di chiarimenti del magistrato istruttore (nota prot. n. 2619 del 03.05.2023), l'Ente motiva le risposte negative rese nel questionario indicando che *«le quote di partecipazione nelle società pubbliche sono irrilevanti al fine di un effettivo controllo»* (nota prot. n. 3064 del 22.05.2023).

Al riguardo si conferma quanto già rilevato nella deliberazione della Sezione n. 157/2022/INPR, cioè che l'integrazione del controllo sugli equilibri finanziari con il controllo sugli organismi partecipati non presuppone che l'ente sia titolare di partecipazioni di controllo, essendo sufficiente la detenzione di partecipazioni anche non qualificate, considerati i possibili riflessi finanziari di gestioni contabili non corrette, idonee ad alterare l'equilibrio di bilancio dell'ente-socio.

Nel parere reso sul rendiconto 2021 (verbale n. 8 del 27.04.2022), l'Organo di Revisione ha attestato la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione, esprimendo un giudizio positivo per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2021.

Con deliberazione n. 31 del 28.09.2022 del Commissario Straordinario, è stato approvato il bilancio consolidato 2021 con le società ricomprese nel perimetro di consolidamento del gruppo amministrazione pubblica (GAP).

11. Il controllo sugli organismi partecipati è disciplinato dall'art. 147-*quater* del TUEL, ai sensi del quale *«l'ente locale 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. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni»*.

Il controllo sugli organismi partecipati è disciplinato dall'art. 23 del Regolamento dei controlli interni. L'art. 23, comma 1, del Regolamento, tenendo conto della circostanza che *«l'ente non detiene quote di capitale rilevante»*, prevede che le finalità del controllo siano *«quelle di rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione*

contabile e gli altri vincoli sui quali l'Amministrazione sia tenuta a vigilare in base alla legge»; inoltre, l'art. 23, comma 2, del Regolamento statuisce che al rendiconto annuale di gestione di cui all'art. 227 del TUEL sia «unita una specifica sezione documentale che riporta i risultati di esercizio delle società partecipate».

Nel referto trasmesso, l'Ente dichiara di essersi dotato di una struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147-*quater* del TUEL, con ciò superando una criticità verificata per l'anno 2020. Tuttavia, dichiara di non avere elaborato e applicato gli indicatori previsti ai fini del controllo (efficienza, efficacia, economicità, redditività, deficitarietà strutturale, qualità dei servizi affidati, soddisfazione degli utenti) in quanto, come motiva in nota, *«le quote di partecipazione nelle società pubbliche sono irrilevanti al fine di un effettivo controllo».*

L'Ente dichiara che sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali con gli organismi partecipati, che è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011), anche se la nota informativa, allegata al rendiconto, non risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo.

Come già rilevato, con deliberazione n. 31 del 28.09.2022 del Commissario Straordinario, è stato approvato il bilancio consolidato 2021 con le società ricomprese nel perimetro di consolidamento del gruppo amministrazione pubblica (GAP). Risultano incluse nell'area di consolidamento le seguenti società ed organismi partecipati: Abbanoa S.p.A. (quota di partecipazione 0,2%); ITS Area vasta S.C.A.R.L. (quota di partecipazione 2,85%); C.A.C.I.P. (quota di partecipazione 5%).

12. Il controllo sulla qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, è disciplinato dall'art. 147, lett. e) del TUEL. Gli enti locali svolgono tale controllo con l'impiego di

metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente.

Il Comune di Assemini ha dedicato al controllo sulla qualità dei servizi gli artt. 25-27 del Regolamento dei controlli interni. L'art. 25 del Regolamento individua come strumenti del controllo di qualità: le carte dei servizi; le indagini di *customer satisfaction*; la gestione dei reclami e delle segnalazioni effettuate dai cittadini. Ai sensi dell'art. 26, comma 4, del Regolamento, *«Degli esiti del controllo sulla qualità dei servizi erogati, si tiene conto nella valutazione della performance organizzativa»*.

Dall'esame del questionario risulta che l'ente, superando una carenza riscontrata dalla Sezione per l'anno 2020, ha adottato e pubblicato sul sito istituzionale la Carta dei Servizi. Tuttavia, dall'esame del referto emergono diverse carenze nell'attuazione del controllo sulla qualità dei servizi erogati dall'ente e dagli organismi partecipati, sul piano dell'attività di analisi della soddisfazione dell'utenza (*customer satisfaction*), dello svolgimento di attività di *benchmarking* e del coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità.

Su richiesta istruttoria di chiarimenti posta dal magistrato istruttore, l'Ente ha fornito la seguente motivazione: *«Nell'anno 2021 la misurazione non è stata effettuata a causa di difficoltà di accesso alle informazioni - limitazioni derivante dalla situazione pandemica - processo di misurazione approvato nell'anno 2022 come precedentemente indicato (nella nota integrativa relativa alla sezione n. 1, che indica che con delibera del Commissario Straordinario n. 116 del 28/12/2022 è stato approvato il processo di misurazione della qualità dei servizi).»*.

In riscontro a specifica richiesta istruttoria, l'Ente ha trasmesso la Deliberazione del Commissario Straordinario assunta con i poteri della Giunta Comunale n. 116 del 28.12.2022 avente ad oggetto "Controllo

sulla qualità dei servizi – approvazione processo di misurazione della qualità”. La deliberazione in questione persegue l’obiettivo di rafforzare il controllo sulla qualità dei servizi erogati nell’Area Socio Culturale Istruzione e Sport, stabilendo la sequenza pianificata delle azioni ed attività che realizzano il processo complessivo di misurazione della qualità. In attuazione degli artt. 24 e 25 del Regolamento dei controlli interni, la deliberazione n. 116/2022 prevede, per l’anno 2023, attività di aggiornamento e diffusione delle carte dei servizi, di svolgimento di indagini di *customer satisfaction* e di gestione dei reclami.

Anche se permangono, con riferimento all’anno 2021, talune criticità già segnalate rispetto all’anno 2020, la Sezione valuta positivamente il programma di implementazione di tale tipologia di controllo così come deciso nell’ambito della deliberazione del Commissario straordinario n. 116/2022, di cui seguirà l’attuazione nel corso dei prossimi cicli di verifica dei controlli interni.

13. Con riguardo alla parte del referto inserita nella appendice “**covid 19**”, nel referto trasmesso, l’Ente ha dichiarato che è stato verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati a seguito delle esigenze di straordinarietà derivanti dalla situazione emergenziale ed è stato effettuato il monitoraggio dei finanziamenti legati all’emergenza ai fini della loro corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo.

Nell’appendice dedicata al **lavoro agile**, l’Ente ha indicato che non sono state riscontrate difficoltà di tipo gestionale, organizzativo o inerenti alle risorse umane, ovvero connesse alla natura del servizio o di tipo logistico. Invece, l’Ente ha indicato un livello di difficoltà media di tipo tecnologico riferito all’assenza di servizi di *cloud computing*, alla scarsa diffusione o mancanza di dispositivi informatici portatili a disposizione del personale,

alla scarsa qualità della connessione internet a disposizione dei dipendenti.

Risulta dal questionario che gli organi di controllo interno hanno monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'ente e che i sistemi informativi hanno consentito il proficuo svolgimento del lavoro agile permettendo un idoneo tracciamento delle attività svolte. Il sistema di misurazione e valutazione della *performance* ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori di *performance* individuale e di *performance* organizzativa.

Dall'esame del questionario emerge una situazione in cui la modalità organizzativa della prestazione di lavoro nella forma del lavoro agile risulta compatibile con l'organizzazione e gli strumenti di cui dispone l'ente, salvo alcune criticità che l'ente dichiara sussistere sul piano tecnologico.

14. Dall'esame del referto risulta che il Comune di Assemmini è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi **PNRR** e che l'Ente, nell'anno 2021, disponeva di un sistema informativo in grado di implementare tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi stessi, al fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGis. Tuttavia, l'Ente dichiara che nel 2021 non risultava individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR, che non sono state adottate specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse. Dal questionario risulta che gli organi di controllo non hanno effettuato verifiche periodiche sugli atti di spesa relativi ad interventi connessi al PNRR, al fine di accertare che essi non includano anche "costi impropri" (Circolare MEF n. 4/2021).

Il Comune dichiara che nel 2021 disponeva di sistemi informatici capaci di integrare efficacemente e tempestivamente i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati.

Nel 2021 il controllo di gestione non implicava specifici *report* indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR ed il rispetto dei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE (decreto MEF 6 agosto 2021, allegato 2).

15. In conclusione, all'esito dell'esame del referto e della documentazione acquisiti in atti, relativamente al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Assemini nell'anno 2021, la Sezione riscontra, rispetto al 2020, elementi positivi di miglioramento del sistema dei controlli interni, sia sul piano metodologico, che sul piano regolamentare e programmatico. In particolare, la Sezione rileva, come nuovi elementi migliorativi, l'adozione di un sistema di contabilità economica basato su rilevazioni analitiche per centri di costo (controllo di gestione), la predisposizione di una unità dedicata al controllo sugli organismi partecipati, l'adozione della Carta dei servizi (controllo sulla qualità dei servizi). Occorre altresì evidenziare, quale elemento positivo riscontrato, anche se riferito all'anno 2022, l'implementazione del sistema regolamentare vigente nel Comune di Assemini in materia di controlli interni, attraverso l'adozione del Regolamento sul controllo di gestione (deliberazione del Commissario straordinario n. 66/2022); rileva, altresì, come elemento positivo, anche se riferito anch'esso all'anno 2022, il programma deliberato dal Commissario Straordinario (deliberazione n. 116/2022) in ordine alla misurazione della qualità dei servizi da svolgere entro il 2023.

Sono state riscontrate, al contempo, **significative criticità e carenze metodologiche e organizzative**, come evidenziate in motivazione, che rischiano di compromettere l'adeguatezza del sistema dei controlli interni e rispetto alle quali la Sezione raccomanda all'Ente di adottare le idonee misure correttive ai fini di una piena attuazione delle norme dettate in materia di controlli interni dal TUEL e dai regolamenti comunali vigenti nel Comune di Assemmini. In particolare, la Sezione raccomanda all'Ente di:

- a) produrre tutti i *report* previsti dal Regolamento comunale dei controlli interni;
- b) attuare il nuovo Regolamento sul controllo di gestione integrando il controllo strategico con il controllo di gestione;
- c) predisporre e trasmettere alla Corte dei conti il Referto controllo di gestione ai sensi dell'art. 198-*bis* del TUEL;
- d) svolgere il controllo successivo di regolarità contabile e tecnico-amministrativa con metodi di campionamento motivati e basati su criteri statistico o probabilistici;
- e) completare l'integrazione del controllo sugli equilibri finanziari con il controllo sugli organismi partecipati;
- f) svolgere il controllo sulla qualità dei servizi attraverso le analisi della soddisfazione dell'utenza, il confronto con la qualità dei servizi offerti da altre amministrazioni e la consultazione di soggetti portatori di interessi;
- g) esaminare e applicare, nel controllo sugli organismi partecipati, gli indicatori previsti;
- h) adottare le misure organizzative necessarie al corretto monitoraggio degli interventi finanziati con risorse PNRR.

La Sezione valuterà il superamento delle criticità rilevate nell'ambito delle verifiche sul funzionamento dei controlli interni relative agli esercizi futuri.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione Sardegna, ai sensi dell'art. 148, comma 1, del TUEL, conclude la verifica sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Assemini nell'anno 2021, ritenendolo parzialmente adeguato, con le raccomandazioni sopra esposte.

DISPONE

che la deliberazione sia trasmessa, rispettivamente, al Commissario Straordinario del Comune di Assemini, al Segretario generale, all'Organo di revisione dei conti, nonché all'Assessore degli Enti Locali, Finanze, Urbanistica della Regione autonoma della Sardegna.

Si ricorda l'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31, d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 14 giugno 2023.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

IL RELATORE
Valeria Mascello

IL PRESIDENTE
Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 19 giugno 2023

IL DIRIGENTE
Giuseppe Mullano