

Deliberazione n. 87/2023/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 CARBONIA nell'anno 2021**

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

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con 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 sostituito dall'art. 3 del decreto-legge n. 174/2012, convertito con modificazioni in legge n. 213/2012, e dall'art. 33 del decreto-legge n. 91/2014, convertito con modificazioni in legge n. 116/2014;

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 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 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 assegnata al magistrato relatore l'attività di verifica sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Carbonia nell'anno 2021;

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

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 7 giugno 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. L'art. 148, comma 1, del TUEL dispone che le Sezioni regionali di controllo 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 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. Le Linee guida approvate con riguardo all'anno 2021 hanno previsto la trasmissione del referto, mediante il sistema operativo ConTe, alla competente Sezione Regionale di Controllo entro il 31 gennaio 2023, salvo termine più breve eventualmente stabilito dalla Sezione competente. A partire dal 2023 la compilazione del questionario è effettuata attraverso la nuova piattaforma "Questionari Finanza Territoriale".

Il Comune di Carbonia ha trasmesso il referto sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021, attraverso piattaforma informativa LimeFIT, in data 02.02.2023 (prot. n. 426 del 2 febbraio 2023).

Il Comune di Carbonia ha reso disponibile, sul proprio sito web istituzionale, alla Sezione "Amministrazione Trasparente", ampia documentazione relativa alle diverse tipologie di controlli interni espletati. Sul piano delle fonti regolamentari disciplinanti il sistema dei controlli interni, si segnalano, in particolare, il Regolamento di contabilità armonizzato (deliberazione C.C. n. 108/2016), il Regolamento dei controlli interni (deliberazione C.C. n. 4/2013, modificata con deliberazione C.C. n. 47/2015), il Regolamento per i servizi di economato (deliberazione C.C. n. 6/2016).

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 Carbonia è stato inserito tra gli enti classificati a

rischio "medio-basso" di controllo, vale a dire tra gli enti che riescono a garantire controlli in quasi tutti i campi di intervento con modalità adeguate e funzionali e con una particolare attenzione per il monitoraggio degli equilibri finanziari.

Nell'ultima verifica compiuta nei riguardi del Comune di Carbonia, di cui alla deliberazione n. 145/2022/VSGC del 21 settembre 2022, la Sezione di controllo della Corte dei conti per la Sardegna ha pronunciato un giudizio di sostanziale adeguatezza, raccomandando all'Ente di superare le criticità riscontrate, in particolare, nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile, nel controllo strategico e nel controllo sulla qualità dei servizi.

Con riferimento al referto trasmesso per l'anno 2021, di seguito si espongono gli esiti dell'attività istruttoria svolta.

Resta impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione.

5. Ai sensi dell'art. 147-*bis* del TUEL, il **controllo di regolarità amministrativa e contabile** è effettuato, in via preventiva, da ciascun responsabile di servizio attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica e dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio 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*».

Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 22/2019/INPR, 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».

Il Comune di Carbonia ha disciplinato il controllo di regolarità amministrativa e contabile gli artt. 5-13 del Regolamento dei controlli interni. Il controllo successivo è esercitato *«sotto la direzione del segretario generale, con la collaborazione di personale appositamente individuato, in particolare per l'esame di specifiche categorie di atti che richiedano competenze tecniche specifiche»* (art. 10 del Regolamento). Il controllo è esercitato *«con tecniche di campionamento, anche di tipo informatico»* che, secondo il regolamento, devono *«garantire l'effettiva casualità della selezione degli atti da sottoporre a controllo»* (art. 11, comma 2, del Regolamento). Ai sensi dell'art. 11, comma 4, del Regolamento, il Segretario comunale stabilisce un piano annuale dell'attività di controllo successivo nella quale sono esplicitati: a) la tipologia di atti; b) i criteri di selezione; c) le informazioni utili circa le modalità del controllo.

L'Ente ha approvato il Piano annuale dei controlli 2021, dove ha definito le modalità operative per l'esercizio del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile per l'anno 2021, in attuazione delle disposizioni di legge, del Regolamento in materia di controlli interni e del Piano triennale di prevenzione della corruzione e trasparenza approvato con deliberazione G.C. n. 39 del 30.03.2021. Il Piano prevedeva come oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile: a) il 10% delle determinazioni adottate da ciascun Servizio; b) il 5% dei contratti (scritture private), con eccezione degli atti pubblici e delle scritture private autenticate già sottoposte a controllo da parte del Segretario generale

nell'esercizio delle funzioni rogatorie; c) il 5% degli altri atti amministrativi: ordinanze dei dirigenti.

Con deliberazione G.C. n. 53 del 30.03.2022 è stato approvato il documento recante "Controlli interni successivi di regolarità amministrativo - contabile in anno 2021: presa d'atto referto delle attività di controllo".

Il controllo successivo è stato svolto con cadenza trimestrale e attraverso la formazione di "schede" di controllo. Gli esiti del controllo successivo sono confluiti in un rapporto conclusivo, pubblicato nella sezione "Amministrazione trasparente".

Nel referto trasmesso alla Sezione l'Ente dichiara che sono stati sottoposti a controllo successivo (di regolarità contabile e tecnico-amministrativa) n. 125 atti su n. 1443 emanati, con 4 irregolarità riscontrate, segnalate e sanate in sede di controllo di regolarità amministrativa.

Con riguardo alla tecnica di campionamento, il referto richiama, genericamente, *"altre tecniche specifiche"*. Dall'esame del Piano dei controlli e della Relazione annuale 2021 sui controlli successivi di regolarità amministrativa e contabile, pubblicata dall'Ente, è emerso che *«per individuare i provvedimenti oggetto di controllo (determinazioni e ordinanze) sono state utilizzate le funzionalità del software URBI e, nel caso delle scritture private, si è proceduto all'estrazione dei numeri di repertorio registrati nell'apposito registro tenuto dalla segreteria»*.

Il controllo è esteso a un'ampia categoria di atti riconducibili ai diversi servizi. Tuttavia, il Piano dei controlli richiama una tecnica di campionamento meramente casuale e, infatti, nel referto, l'Ente dichiara che gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'Ente da sottoporre al controllo successivo e non hanno influito sulle tecniche di campionamento adottate nel corso del 2021. Dall'esame del referto

risulta, inoltre, l'invio di direttive ai responsabili dei servizi, con successivo adeguamento alle stesse.

Sulla base della documentazione acquisita in atti emerge una adeguata attenzione riservata dall'Ente a tale tipologia di controlli, anche se risulta confermata la criticità connessa alla metodologia di campionamento degli atti da assoggettare a controllo successivo, basata su criteri meramente casuali e non su " motivate tecniche di campionamento", come prevede l'art. 147-bis, comma 2, del TUEL. In relazione a tale aspetto, è opportuno richiamare quanto considerato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti che, nella deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR del 22 luglio 2019, ricorda che 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»*.

6. Il controllo di gestione è delineato dall'art. 147 del TUEL come un controllo 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»*. L'art. 196 del TUEL individua, come scopo del controllo di gestione, la *«realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa»*. Ai sensi dell'art. 197 del TUEL, il controllo di gestione si esplica attraverso: a) la predisposizione del piano esecutivo di gestione; b) la rilevazione dei dati relativi ai costi e ai proventi nonché la rilevazione dei risultati raggiunti; c) la valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro

stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa (comma 2). Il controllo di gestione deve essere svolto riguardo ai singoli servizi e centri di costo, così da poter verificare analiticamente e complessivamente investimenti e risultati (comma 3) e poter valutare nel miglior modo possibile efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (comma 4). Ai sensi dell'art. 198 del TUEL, *«la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili»*. L'art. 198-bis del medesimo testo unico prescrive che il referto del controllo di gestione sia inviato, *«oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 198, anche alla Corte dei conti»*.

Con riferimento al controllo di gestione, la Sezione delle Autonomie ha precisato che esso non può 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).

Ai sensi dell'art. 15 del Regolamento dei controlli interni vigente nel Comune di Carbonia, il Segretario generale *«organizza e dirige il controllo di gestione e ne è responsabile»*.

Dall'esame del referto trasmesso risulta che l'Ente si è dotato di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuto con il metodo della partita doppia. L'Ente dichiara di produrre *report* periodici tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili per le decisioni da prendere, di

avere predisposto indicatori di attività/processo, *output*, efficacia, efficienza, economicità e analisi finanziaria e che il controllo di gestione è stato in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento, determinando la riprogrammazione degli obiettivi in più di 10 casi. L'Ente dichiara, inoltre, di erogare servizi a domanda individuale con copertura dei costi pari all'88,62%, che risulta "Alto" il grado complessivo del raggiungimento degli obiettivi operativi nell'ambito dei servizi amministrativi, dei servizi tecnici e dei servizi alla persona. L'Ente afferma l'esistenza di un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare.

Il referto del controllo di gestione per l'anno 2021 è stato approvato con deliberazione G.C. n. 198 del 13 settembre 2022 ed è stato trasmesso alla Sezione di controllo della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 198-*bis* del TUEL (prot. n. 4223 del 22 settembre 2022).

Il referto sul controllo di gestione richiama il Rendiconto di gestione di cui agli artt. 227-233 del TUEL e l'attività reportistica periodica relativa ai principali servizi a domanda individuale. Il monitoraggio risulta effettuato valutando, per ogni obiettivo di *performance*, individuale e organizzativa, la percentuale di raggiungimento dello stesso, anche in rapporto al relativo peso e valore strategico dell'obiettivo considerato. Con riguardo alle modalità adottate per la rilevazione dei costi e dei proventi e la misurazione dell'efficacia, efficienza ed economicità, il referto sul controllo di gestione dà atto che il Comune di Carbonia ha avviato un processo per l'utilizzo di un sistema di contabilità integrata finanziaria-economica-analitica per centri di costo. Tale referto considera anche l'esercizio del controllo analogo svolto dal Comune di Carbonia nei confronti della società *in house* SO.MI.CA. SPA, indicando che, nei confronti della società, il Comune ha esercitato un controllo di tipo programmatico, operativo - economico, economico-finanziario, che si è manifestato anche attraverso la nomina dei rappresentanti dell'ente, periodiche riunioni tra il livello

politico (esteso ai dirigenti del Comune) e il *management* aziendale, attraverso la verifica periodica dei rapporti finanziari e dei flussi di risorse verso la società partecipata e il controllo sull'efficienza produttiva e sull'economicità del servizio.

7. Ai sensi dell'art. 147-ter del TUEL, il **controllo strategico** costituisce un momento di verifica dello stato di attuazione dei programmi, secondo le linee approvate dal Consiglio, attraverso la *«rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici»*.

L'esito eventualmente negativo del controllo rimette in discussione le scelte di pianificazione strategica e ne impone la rimodulazione. Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie, il controllo strategico *«non è solo un supporto della politica, ma anche un'attività funzionale all'adempimento relativo agli equilibri di bilancio. 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»* (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

Il controllo strategico, nel Comune di Carbonia, è disciplinato dall'art. 21 del Regolamento dei controlli interni ed è svolto sotto il coordinamento del Segretario comunale. Tale controllo è finalizzato a monitorare lo stato di attuazione delle linee programmatiche del Sindaco e lo stato di attuazione dei programmi contenuti nel Documento Unico di Programmazione (DUP), che nel Comune di Carbonia è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 18 del 26.03.2021 per il triennio 2021-2023.

Quindi, con deliberazione G.C. n. 58 del 11.05.2021 è stato approvato il PEG - Piano Esecutivo di Gestione finanziario 2021/2023 e, con deliberazione G.C. n. 86 del 22.06.2021, il Piano degli obiettivi di *performance* 2021 -2023.

Con deliberazione G.C. n. 127 del 02.09.2021 è stata approvata la variazione al PEG 2021/2023 a seguito di approvazione della deliberazione C.C. n. 62/2021 relativa ad "Assestamento generale di bilancio e salvaguardia degli equilibri per l'esercizio 2021 ai sensi degli artt. 175, comma 8 e 193, d.lgs. n. 267/2000".

Con deliberazione G.C. n. 160 del 16 novembre 2021 è stata approvata la modifica del piano degli obiettivi di *performance* 2021, previa presa d'atto del verbale del Nucleo di valutazione (n. 7/2021). La relazione sulla *performance* per l'anno 2021 è stata approvata con deliberazione di G.C. n. 123 del 17 giugno 2022.

Dall'esame del referto risulta che il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione e, in tale sede, si utilizzano, al fine di integrare il ciclo della *performance* con quello del bilancio, le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni allocative delle risorse, di gestione dei servizi e politiche tariffarie. Inoltre, sono effettuate verifiche preventive tecnico-economiche sulle scelte di programmazione, mentre gli indicatori predisposti e applicati nel 2021 sono quelli di mantenimento, di *performance* individuale e organizzativa, di miglioramento della qualità dei servizi, di innovazione e sviluppo.

Il referto esaminato dà atto del raggiungimento del 96,66% degli obiettivi strategici nel corso dell'anno con deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi adottata dall'Ente. Dal referto risulta che l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi avvalendosi di tutti i parametri indicati nel questionario.

Il Segretario generale ha predisposto il *report* sul controllo strategico nell'esercizio 2021, ai sensi dell'art. 147-ter, d.lgs. n. 267/2000 e dell'art. 21 del Regolamento dei controlli interni (il *report* è stato predisposto in data 02.12.2022). Nel *report* predisposto, il Segretario Generale ha fornito un riassunto dell'esito positivo della verifica del grado di raggiungimento degli indirizzi e obiettivi strategici definiti dall'amministrazione comunale all'interno del Documento Unico di Programmazione (DUP 2021/2023) sulla base del grado di raggiungimento degli obiettivi gestionali riportati nel piano degli obiettivi di *performance* 2021, tenuto conto anche delle difficoltà nelle quali l'Ente è incorso in ragione dell'emergenza pandemica.

8. Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dall'art. 147-quinquies del TUEL, il quale dispone che esso sia svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità. La richiamata disposizione stabilisce anche che *«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 controllo di cui trattasi è destinato ad individuare i flussi informativi necessari per attivare tempestivamente gli opportuni processi correttivi a fronte di un andamento gestionale incompatibile con le previsioni di bilancio, in funzione di ripristino dell'equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Gli equilibri finanziari riguardano le gestioni di competenza, di cassa e dei residui.

Nel Comune di Carbonia, il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato soprattutto dal Regolamento di contabilità armonizzato, approvato con

deliberazione C.C. n. 108 del 19 dicembre 2016, integrato dagli artt. 18-20 del Regolamento dei controlli interni, sotto la direzione del Responsabile dei Servizi finanziari dell'Ente, la vigilanza del Collegio dei Revisori dei conti e il supporto del «*personale del settore che, costantemente, monitora il permanere degli equilibri finanziari*» (art. 19 del Regolamento dei controlli interni).

Ai sensi dell'art. 20 del Regolamento dei controlli interni, il dirigente del servizio affari finanziari e contabili incontra i dirigenti degli altri servizi con cadenza semestrale. Quindi, per ogni centro di responsabilità, devono essere verificati: a) l'andamento della gestione di competenza (accertamenti/impegni) dei capitoli affidati con il Piano Esecutivo di Gestione; b) l'andamento della gestione dei residui attivi e passivi con la verifica circa la sussistenza del titolo giuridico del credito/debito; c) l'andamento della gestione di cassa con particolare rilievo alle entrate a specifica destinazione. In caso di emersione di situazioni tali da pregiudicare gli equilibri finanziari, il Responsabile dei Servizi finanziari procede alle segnalazioni di cui all'art. 153 comma 6, del TUEL.

Dall'esame del referto trasmesso risulta che tale controllo è integrato con il controllo sugli organismi partecipati e che sono stati adottati specifici indirizzi e/o coordinamenti per lo svolgimento del controllo da parte del Responsabile del Servizio Finanziario. L'Ente dichiara che sono state adottate misure per il ripristino del riequilibrio finanziario per la gestione di competenza, mentre ciò non è stato necessario per la gestione dei residui e per la gestione di cassa. L'Ente dichiara altresì che non è stato necessario impegnare la quota libera dell'avanzo di amministrazione (art. 187, comma 2, lett. b), del TUEL) per salvaguardare gli equilibri finanziari di cui all'art. 193 del TUEL e afferma la compatibilità del programma dei pagamenti con la disponibilità di cassa. Non risultano segnalazioni (art. 153, comma 6, del TUEL) per il costituirsi di situazioni – non compensabili

con maggiori entrate o con minori spese – tali da provocare squilibri di bilancio.

Con deliberazione del C.C. n. 24 del 12 aprile 2021 è stato approvato il bilancio di previsione 2021-2023 con i relativi allegati; con la deliberazione C.C. n. 23 del 29 aprile 2022 è stato approvato il rendiconto di gestione 2021. Il bilancio consolidato 2021 è stato approvato con deliberazione C.C. n. 49 del 10 ottobre 2022.

Come risulta dalla documentazione acquisita agli atti, nel corso del 2021, l'Ente è dovuto intervenire in sede di bilancio, in fase di assestamento e in successive occasioni per sopravvenute esigenze. Il Comune, con deliberazione C.C. n. 62 del 9 agosto 2021, ha verificato la salvaguardia degli equilibri di bilancio e ha effettuato l'assestamento generale di bilancio per l'anno 2021 ai sensi e per gli effetti di cui agli artt. 175, comma 8, e 193 del TUEL, previa acquisizione di parere favorevole del Collegio dei revisori dei conti (verbale n. 100 del 31.07.2021). Con deliberazione n. 76 del 23.11.2021, il Comune ha approvato la "variazione al bilancio di previsione 2021-2023 e applicazione avanzo di amministrazione vincolato", previo parere favorevole del collegio dei revisori dei conti (verbale n. 104 del 19.11.2021).

9. In merito al **controllo sugli organismi partecipati** l'art. 147-*quater* del TUEL dispone: *«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».*

Con riferimento al controllo in argomento, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, ha precisato che *«le società partecipate erogano servizi pubblici e/o svolgono attività per conto dell'Ente, pertanto i relativi controlli devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario»*; la Sezione delle Autonomie ha anche osservato che l'Ente proprietario *«organizza un idoneo sistema informativo, finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra sé e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, i contratti di servizio, la loro qualità e il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica»* (cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

Il Comune di Carbonia ha disciplinato il controllo sugli organismi partecipati all'art. 23 del Regolamento dei controlli interni, statuendo che esso è coordinato dal Segretario generale e *«si svolge con le modalità stabilite con la deliberazione della giunta comunale che determina gli obiettivi gestionali cui la società deve tendere e si estrinseca attraverso il controllo societario, il controllo economico-finanziario, il controllo di efficacia e il controllo sul valore delle partecipazioni i cui dati confluiscono nella deliberazione del Consiglio Comunale di ricognizione degli organismi partecipati»*.

Dall'esame del referto risulta che l'Ente si è dotato di specifica struttura per il controllo sugli organismi partecipati e che sono stati definiti i relativi indirizzi strategici e operativi annuali. L'Ente dichiara che sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali fra l'ente e le società partecipate, che è stata effettuata la prevista conciliazione dei rapporti creditor e debitori (art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011) fra Ente e organismi partecipati. Tuttavia, la nota informativa, allegata al rendiconto, non risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo. Dall'esame del referto risulta, inoltre, che

sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di efficacia, efficienza, economicità, redditività, non di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati, di soddisfazione degli utenti.

In riferimento all'anno 2021, con deliberazione Giunta comunale n. 1 del 17 gennaio 2023, l'Ente ha approvato le risultanze del controllo analogo sulla società *in house* Somica S.p.A., consistenti in: - *report* sul controllo analogo, redatto dal Segretario Generale in qualità di responsabile del controllo analogo; - n. 3 relazioni quadrimestrali predisposte dalla Somica S.p.A.; - n. 8 schede riepilogative presentate in documento unico e riferite ai servizi espletati dalla Somica S.p.A.; - indicatori di controllo.

Come già rilevato, con deliberazione C.C. n. 49 del 10 ottobre 2022 è stato approvato il bilancio consolidato per l'anno 2021, in base al quale risultano inclusi nel GAP (Gruppo Amministrazione Pubblica) i seguenti organismi partecipati: Somica S.p.A. (società *in house providing* partecipata al 100%), Abbanoa S.p.A. (partecipata al 0,73%); EGAS ex Autorità d'Ambito Territoriale Ottimale (partecipata al 1,34%); Centro Italiano Cultura del Carbone (associazione culturale senza scopo di lucro partecipata al 51%); Fondazione Cammino di Santa Barbara (partecipata all'11,63%); Consorzio Industriale Provinciale di Carbonia Iglesias (partecipato al 5,55%).

Con deliberazione C.C. n. 67 del 22 dicembre 2022, è stato adottato il provvedimento di ricognizione annuale relativo alla situazione esistente al 31 dicembre 2021 ai sensi dell'art. 20 del TUSP.

10. L'art. 147, comma 2, lett. e) del TUEL disciplina il **controllo sulla qualità dei servizi**, attribuendo agli enti locali il compito di «*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*».

La Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 23/2019, sottolinea che *«Il controllo di qualità è quello che più prettamente si applica in condizioni che presuppongono un livello di impegno civico avanzato, in cui alle prestazioni atte a soddisfare i bisogni si rapporta il gradimento dell'utenza»*.

Tale controllo, funzionale all'individuazione dei bisogni dell'utenza dedotti dalla misurazione del livello di soddisfazione, costituisce un momento di verifica del grado di utilità effettivamente conseguito dall'attività di gestione.

Il Regolamento dei controlli interni del Comune di Carbonia disciplina il controllo sulla qualità dei servizi all'art. 22, indicando che esso è *«volto a misurare la soddisfazione degli utenti»* e assegnando l'espletamento dello stesso sia direttamente agli uffici sia indirettamente ad organismi gestionali esterni. Nel regolamento si prevede che il Comune *«provvede quindi alla definizione degli standard di qualità dei servizi sulla base di appositi indicatori che saranno determinati con apposita deliberazione di giunta comunale»*.

Il Comune ha adottato diverse Carte di servizi settoriali e le ha pubblicate sul proprio sito *web* istituzionale.

Dall'esame del referto risulta che, nel corso del 2021, il Comune di Carbonia ha svolto analisi sulla qualità "effettiva" di alcuni servizi, utilizzando quattro indicatori di risultato.

Le rilevazioni sulla qualità non sono state estese agli organismi partecipati e, a tale riguardo, l'Ente motiva la risposta negativa indicando che *«la qualità non è rilevata tramite questionari ma viene verificata dagli uffici affidatari dei singoli servizi»*. Inoltre, sono stati elaborati ed applicati gli indicatori, ma non si è tenuto conto dell'indicatore riferito alla trasparenza dei costi di erogazione nonché dell'indicatore riferito ai reclami e

segnalazioni di disservizi. In ordine alla trasparenza dei costi di erogazione dei servizi, il Comune ritiene che essa sia comunque garantita dal bando.

I risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti sono stati pubblicati, sono stati effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e sono state previste forme di coinvolgimento di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli *standard* di qualità.

L'Ente dichiara che, rispetto al 2020, ha realizzato un innalzamento degli *standard* economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati.

Il Comune ha pubblicato sul proprio sito *web* istituzionale, nella Sezione Amministrazione Trasparente, le risultanze delle indagini sulla soddisfazione dell'utenza relativamente al servizio di trasporto scolastico, inclusive del raffronto (*benchmarking*) con il Comune piemontese di Pinerolo (TO).

Il controllo sulla qualità dei servizi risulta svolto dal Comune di Carbonia, ma lo stesso può essere esteso a più servizi, inclusi quelli erogati da organismi partecipati, chiamati a sviluppare un sistema di misurazione della propria *performance*. Inoltre, con riferimento agli indicatori di rilevazione della qualità, la valutazione della trasparenza dei costi di erogazione non può limitarsi all'esame del bando, dovendo questa essere verificata anche in sede di erogazione effettiva e nel tempo del servizio stesso.

11. Dal referto trasmesso risulta che, nel corso del 2021, l'Ente ha verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati a seguito delle esigenze di straordinarietà derivanti dalla **situazione emergenziale** COVID-19, ha effettuato il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi in seguito all'adozione del lavoro agile e il monitoraggio dei tempi di realizzazione degli obiettivi.

L'Ente dichiara di avere svolto il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza ai fini della loro corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo, di non aver ridotto le entrate proprie e di non aver apportato modifiche ai contratti di servizio, precisando che «*sono state utilizzate le risorse Covid dello Stato per ridurre la spesa Tari a carico delle famiglie*».

12. Nel referto l'Ente ha dichiarato che, nel corso del 2021, il 25% del personale dirigenziale e il 50% del personale a tempo indeterminato non dirigenziale hanno prestato **attività lavorativa in modalità agile**, con percentuali variabili nei vari settori, riscontrando difficoltà di livello basso. L'Ente dichiara che gli organi di controllo interno hanno verificato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici e che i sistemi informativi hanno consentito il proficuo svolgimento del lavoro agile, permettendo il tracciamento delle relative attività. Sono stati individuati specifici indicatori per monitorare i risultati del lavoro agile, idonei a misurare la *performance* individuale e organizzativa, ma non lo stato di implementazione. A seguito del ripristino del lavoro in presenza come modalità ordinaria a partire dal 15 ottobre 2021, il Comune ha stipulato, su base volontaria, contratti individuali di lavoro a distanza per il 35% dei dipendenti.

13. In relazione al sistema dei controlli interni riferito agli interventi da finanziare con **risorse del PNRR**, l'Ente dichiara di essere soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR, che non sono state emanate specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno in tema di *auditing* finanziario-contabile e di *auditing* sulla *performance*, che gli atti di gestione collegati all'attuazione del PNRR sono risultati conformi ai principi di regolarità amministrativo-contabile, che il sistema informativo implementa integralmente tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR, al fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGis,

gestito dal MEF. L'Ente dichiara di avere individuato diverse strutture cui riferire i diversi progetti finanziati da fondi PNRR; in caso di progetti da realizzare con fonti finanziarie differenti (*cumulo*), sono stati effettuati in base alla Circolare M.E.F. n. 33/2021 i controlli volti a prevenire la violazione del principio del divieto di doppio finanziamento; gli organi di controllo interno conducono verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati dall'Ente in qualità di soggetto attuatore del PNRR, al fine di verificare che sia garantita la tracciabilità delle operazioni collegate a *milestone* e *target* del PNRR, mediante l'attribuzione ad esse di un'apposita codificazione contabile, siano conservati atti e documentazione su appositi supporti informatici, sia stato richiesto e attribuito per ogni procedimento connesso al PNRR uno specifico codice CUP, in assenza del quale sarebbe nullo ai sensi degli artt. 11 della legge n. 3/2003 e 1 della delibera CIPE 16 novembre 2020. L'Ente dichiara, inoltre, che i sistemi informatici di cui ha la disponibilità integrano 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 e, in caso contrario, di adottare eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione.

Nell'anno 2021, non risultano 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, ma l'Ente precisa che le stesse saranno inserite nel Piano dei controlli 2023.

Nel referto trasmesso il Comune dichiara di avere un organico superiore a 50 unità e di avere dato avvio alla formulazione di prime ipotesi di pianificazione propedeutica alla stesura del Piano integrato di attività e

organizzazione (art 6, d.lgs. n. 80/2021 e art. 7, comma 1, lett. a, d.lgs. n. 36/2022).

14. All'esito dell'esame del referto e della documentazione in atti, la Sezione valuta il sistema dei controlli interni, per l'anno 2021, sostanzialmente adeguato, verificando un miglioramento del sistema rispetto all'anno 2020, in specie nell'ambito del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi.

Sussistono, tuttavia, talune criticità, di cui si è data evidenza nell'analisi svolta, che la Sezione raccomanda di superare. In particolare:

- a) nel *controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile*, le tecniche di campionamento degli atti assoggettati al controllo dovrebbero essere motivate e basate su criteri statistico-probabilistici, come da indicazioni e principi più volte ribaditi dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti;
- b) il *controllo sugli equilibri finanziari* dovrebbe essere pienamente integrato con il controllo sugli organismi partecipati;
- c) il *controllo sulla qualità dei servizi* dovrebbe essere implementato con una attività di rilevazione della soddisfazione dell'utenza estesa a una pluralità di servizi, inclusi i servizi erogati dagli organismi partecipati;
- d) l'organizzazione dei controlli sugli interventi finanziati con risorse *PNRR* dovrà essere potenziata.

La Sezione valuterà il superamento delle criticità rilevate nell'ambito delle verifiche sul funzionamento dei controlli interni relative agli esercizi futuri, riservandosi di effettuare ogni ulteriore approfondimento.

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 dei controlli interni del Comune di Carbonia nell'anno 2021, ritenendolo sostanzialmente adeguato, con le raccomandazioni sopra

esposte.

DISPONE

che la deliberazione sia trasmessa, rispettivamente, al Comune di Carbonia, al Consiglio comunale, 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