



**REPUBBLICA ITALIANA**

**CORTE DEI CONTI**

***La Sezione del controllo per la Regione Sardegna***

composta dai magistrati:

Donata Cabras	Presidente
Maria Paola Marcia	Consigliere
Elisabetta Usai	Primo Referendario - relatore

nella camera di consiglio del 26 marzo 2020;

**VISTO** l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

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

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

**VISTO** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214;

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

**VISTO** il decreto legislativo del 23 giugno 2011, n. 118, come successivamente modificato e integrato;

**VISTO** il decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267, recante il "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali*" (TUEL);

**VISTA** la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 22/SEZAUT/2019/INPR del 22 luglio 2019 che ha approvato le Linee guida per le Relazioni annuali del Sindaco.



dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente del Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2018, integralmente recepite dalla Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna con delibera n. 54/2019/INPR del 18 settembre 2019;

**VISTA** la deliberazione n. 10/2019/INPR del 7 febbraio 2019 con la quale questa Sezione ha approvato il programma dei controlli per l'esercizio 2019;

**VISTO** il decreto del Presidente della Sezione n. 4/2019 del 21 marzo 2019 con il quale è stato assegnato al Primo Referendario Elisabetta Usai l'analisi del sistema dei controlli interni del Comune di Carbonia;

**ESAMINATA** la Relazione-questionario sul sistema dei controlli interni per l'esercizio 2018, trasmessa a mezzo Con.TE. dal Comune di Carbonia;

**TENUTO CONTO** della deliberazione della Sezione n. 3/2017/VSGC;

**VISTA** la nota del Comune di Carbonia caricata su Con.Te. in data 12 marzo 2020;

**VISTO** il parere dell'Organo di revisione del Comune di Carbonia di cui al verbale n. 31/2019;

**VISTA** la nota n. 1710 del 25 marzo 2020 con la quale il Magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per la pronuncia da parte della Sezione regionale di controllo;

**VISTA** l'ordinanza n. 6/2020 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato in data odierna la Sezione stessa per deliberare sulla proposta di deliberazione deferita dal magistrato istruttore;

**UDITO** il relatore, Primo Referendario Elisabetta Usai,

#### **PREMESSO**

Ai sensi dell'art. 148, comma 1, del D.Lgs. 267/2000 (TUEL), 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, delineati dagli artt. 147 e ss. TUEL, ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il Sindaco dei 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; il referto è, altresì, inviato al Presidente del Consiglio comunale o provinciale.

Il successivo comma 4 del medesimo art. 148-*bis* del TUEL, dispone che in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie dei controlli interni, fermo restando quanto previsto dall'art. 1 della L. 20/1994, 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.

Il referto sul sistema dei controlli del Comune di Carbonia è stato trasmesso alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sulla base delle Linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti per il 2018 con delibera n. 22/SEZAUT/2019/INPR del 22 luglio 2019 e integralmente recepite dalla Sezione del controllo per la Regione Sardegna con delibera n. 54/2019/INPR del 18 settembre 2019.

Con dette Linee guida si evidenzia che il *"Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente"*.

In tale atto di indirizzo si ricorda, altresì, che, ai sensi dell'art. 11-*bis* del D.L. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla L. 213/2012, l'obbligo di invio del



referto alla Corte dei conti deve intendersi riferito anche ai Comuni ed alle Province e Città metropolitane ricomprese nel territorio delle Regioni a statuto speciale nonché agli Enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano.

Come illustrato dalle menzionate Linee guida, l'attuale schema di relazione, ad esse allegato, è strutturato in un questionario (di seguito il "Questionario") a risposta sintetica suddiviso in 8 sezioni, riviste in funzione di una migliore *"logica di sistema"*, con la valorizzazione delle fasi di integrazione e raccordo tra le diverse tipologie di controllo.

La Sezione ha recepito il termine del 30 ottobre 2019, previsto dalla Linee guida 2018, per il ricevimento del Questionario corredato dal parere dell'Organo di revisione dell'Ente e dai documenti indispensabili per una compiuta istruttoria.

Il Comune di Carbonia, con 28.000 abitanti, ha provveduto alla compilazione del Questionario in data 25 settembre 2019 e al suo invio alla Sezione regionale di controllo il 25 ottobre 2019, entro il termine previsto.

Occorre precisare che, con la menzionata deliberazione n. 54/2019, la Sezione ha sottolineato la necessità che i Questionari debbano essere corredati dal parere dell'Organo di revisione dell'ente e dai documenti indispensabili per una compiuta istruttoria, nonché da tutti i referti di controllo prodotti nell'anno.

Sul sito *web* istituzionale del Comune è consultabile il Regolamento di contabilità armonizzata, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 108/2016, il Regolamento dei controlli interni, approvato con deliberazione n. 47/2015, e il Referto sul controllo di gestione di cui all'art. 198-*bis* del TUEL, sulla conclusione del controllo ai sensi degli artt. 196, 197, 198 TUEL, trasmesso alla Sezione il 1° ottobre 2019, come prevede l'art. 17 del Regolamento sui controlli interni (di seguito "Regolamento sui controlli interni"), *"Gli esiti derivanti dal sistema dei controlli interni sono utilizzati ai fini della predisposizione della relazione semestrale sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, da inviare alla sezione regionale della Corte dei Conti e al presidente del consiglio comunale"*.

Con nota n. 679 del 14 febbraio 2020 è stata trasmessa al Comune, per le opportune controdeduzioni, una relazione istruttoria avente a oggetto la verifica delle risultanze del Questionario.

L'Ente, con nota n. 1375 del 12 marzo 2020, tramite caricamento sul sistema Con.Te., ha provveduto a fornire le proprie controdeduzioni alle osservazioni e ai rilievi formulati in sede istruttoria, di cui si dirà d'appresso.

Il Collegio dei Revisori, con verbale del 27 settembre 2019, n. 31, ha dichiarato che *"Dal referto si evince un adeguato sistema di funzionamento dei controlli interni"*.

Di seguito ci si soffermerà soltanto sulle risposte fornite dall'Ente al Questionario ritenute di maggiore rilevanza.

#### 1. SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

La prima Sezione del Questionario, denominata "Sistema dei controlli interni", è finalizzata alla ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo ai fini della verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentari, statutarie o di programmazione e dei processi di autocorrezione avviati dall'Ente.

Come accennato, il Regolamento dei controlli interni dell'Ente è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 47 del 12 giugno 2015.

Tale Regolamento prevede un'articolazione del sistema dei controlli interni comprensiva di tutte le tipologie di controllo (controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, controllo strategico, controllo sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati, controllo sulla qualità dei servizi) che nel Questionario si attesta essere stati svolti in conformità alle rispettive disposizioni regolamentari.

Sotto il profilo quantitativo, rappresentativo dell'impegno profuso dall'Amministrazione comunale nell'attività reportistica delle varie tipologie di controllo, dal Questionario si apprende che dei 12 *report* previsti ne sono stati prodotti 13 con l'impiego di 7 unità di personale: 2 sul controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile (su 1 previsto, con impiego di 1 unità di personale); 1 sul controllo di gestione (2,32 unità); 1 sul controllo strategico (1



unità); 1 sugli equilibri finanziari (1 unità); 3 sugli organismi partecipati (1,33 unità) e 4 sulla qualità dei servizi (1 unità).

Per tutte le tipologie di controllo, con la summenzionata nota di riscontro istruttoria, a correzione sul punto delle risposte fornite nel questionario (nel quale si riferiva di un grado di criticità "medio"), si attesta sussistere un basso grado di criticità.

## 2. CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

La seconda Sezione del Questionario tende ad evidenziare la presenza di problematiche nell'esercizio del controllo preventivo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, nel processo di adozione dei relativi report e nell'adozione delle misure consequenziali facenti capo ai Responsabili dei settori.

Occorre ricordare che l'art. 147-*bis* del TUEL, definisce i passaggi procedurali di tale tipologia di controllo e ne individua le relative responsabilità (*"Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria"*, comma 1), ne stabilisce le modalità e l'oggetto in fase successiva (*"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. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento"*, comma 2) e, infine, ne determina gli effetti (*"Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, 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"*, comma 3).

Il Regolamento dei controlli interni del Comune prevede un controllo di regolarità amministrativa e contabile sia preventivo che successivo (art. 5).

L'Ente, nel Questionario, dichiara che, nell'ambito dei pareri che devono essere resi, ai sensi dell'art. 49 TUEL, dai Responsabili dei servizi (sulla sola regolarità tecnica di ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo) e del Responsabile di ragioneria (sulla regolarità contabile delle proposte che comportino riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente), non sono state adottate deliberazioni munite di parere di regolarità tecnica o contabile negativo, con la precisazione, richiesta dal Questionario, per cui nelle proposte di deliberazione i Responsabili dei servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi, diretti o indiretti, sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al Responsabile di Ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile.

Sul punto, nella Sezione Note, si precisa che *"Il parere non specifica gli effetti diretti o indiretti sul bilancio e/o sul patrimonio dell'ente ma su tutte le proposte, anche quelle di mero indirizzo, riportano il parere di regolarità contabile sulla base dell'assunto che le stesse siano rispettose degli equilibri finanziari e dei riflessi diretti e indiretti. Pertanto, pur non essendo redatta una relazione specifica, soccorre un'accurata istruttoria tecnica che rappresenta la base per poter esprimere poi un parere favorevole sia di regolarità tecnica che di regolarità contabile. E ciò sulla base del punto 65 del principio contabile n. 2 che si esprime nel senso che "il parere di regolarità contabile dovrà tener conto, in particolare, delle conseguenze rilevanti in termini di mantenimento nel tempo degli equilibri finanziari ed economico-patrimoniali"*.

Si osserva che la domanda del Questionario è volta a verificare se i singoli Responsabili svolgano una verifica, per quanto di propria competenza e sulla base delle specifiche informazioni disponibili in ragione del proprio ufficio, tali da (meramente) agevolare l'attivazione e la resa, nei termini correttamente riportati in Nota dall'Ente, del parere di regolarità contabile, di (esclusiva) pertinenza del Responsabile finanziario, che deve tener conto anche dell'impatto prettamente





economico-finanziario e patrimoniale dell'atto, come richiesto dall'art. 49, comma 1, TUEL (*"Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo deve essere richiesto il parere, in ordine alla sola regolarità tecnica, del responsabile del servizio interessato e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, del responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione"*).

Il Comune, con la menzionata nota di risposta istruttoria, ha precisato che *"la nota è stata predisposta per cercare di spiegare, che pur non essendo prevista una relazione formale in ordine ai riflessi diretti o indiretti sulla situazione economica-finanziaria o patrimoniale dell'Ente, per ciascuna proposta di deliberazione viene effettuata un'accurata istruttoria tecnica sui cui si basano i pareri di regolarità tecnica e contabile"*.

Si rileva che l'art. 10 del Regolamento sui controlli interni dell'Ente prevede che il controllo successivo di regolarità amministrativa sia effettuato sotto la direzione del Segretario generale, con la collaborazione di personale appositamente individuato.

Si dichiara che la campionatura degli atti da sottoporre al controllo successivo, per un totale di 478, è avvenuta per estrazione casuale (come previsto dall'art. 11 del Regolamento interno, in base al quale *"La selezione degli atti da sottoporre a controllo viene svolta, con tecniche di campionamento, anche di tipo informatico. Le tecniche adottate dovranno garantire l'effettiva casualità della selezione degli atti da sottoporre a controllo"*), con adozione dei relativi report con cadenza semestrale.

Occorre ricordare, in proposito, che, come precisato nelle menzionate Linee guida della Sezione delle Autonomie, l'esame *ex post* degli atti deve essere esteso a campioni significativi, *"facendo ricorso a tecniche di campionamento assistite da attendibili metodologie statistiche"*.

In argomento, il Comune, con la menzionata nota prot. Cdc n. 745/2020, ha chiarito che i controlli sono stati effettuati individuando gli atti a campione con un sistema informatizzato *"Xoomer-estrazione Numeri Casuali"*, fatta eccezione la verifica integrale di un numero ridotto di atti adottati da un Servizio.



### 3. CONTROLLO DI GESTIONE

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

Sulla rilevanza di tale tipologia di controllo, si ricorda quanto espresso alla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, avente a oggetto la *"Analisi del sistema dei controlli interni degli enti locali – esercizio 2017"*: *"Il controllo ha carattere ciclico, la sua impostazione va preceduta da una precisa definizione degli obiettivi gestionali di breve periodo, affidati ai responsabili dei servizi con il piano esecutivo di gestione o con il piano dettagliato degli obiettivi. L'oggetto di tale controllo di gestione si focalizza sulla verifica della relazione "tra obiettivi e azioni realizzate" e l'accertamento del rapporto "tra costi e risultati" evidenziando come attraverso la comparazione tra costi e servizi si perviene "a valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività intesa a realizzare gli obiettivi. Affinché il controllo di gestione possa realmente essere efficace, è indispensabile che venga supportato da un buon sistema informativo, da cui ricavare continuamente le informazioni e i dati necessari"*.

Nel Questionario si precisa che l'Ente si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia ed è dotato di un sistema di contabilità economica basato su rilevazioni per centri di costo che consente di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, in linea con quanto preteso dall'art. 197, comma 3, del TUEL, che prevede che il *"controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, 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"* e con le disposizioni del Regolamento sui controlli interni, il quale dispone, all'art. 14, comma 4, che *"La procedura del controllo di gestione viene svolta, sul piano temporale, in concomitanza allo svolgimento*



*dell'attività amministrativa. Tale forma di controllo, inoltre, è rivolta alla rimozione di eventuali disfunzioni dell'azione dell'Ente ed al perseguimento dei seguenti risultati: a) il raggiungimento degli obiettivi con modalità più efficaci ed efficienti, in tempi minori, tenendo conto delle risorse disponibili; b) l'imparzialità ed il buon andamento dell'azione amministrativa; c) il grado di economicità dei fattori produttivi" e all'art. 16, comma 2, lettera b), per il quale il controllo si sviluppa anche in fase di "rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti".*

Il Comune dichiara che i propri regolamenti non prevedono espressamente che le articolazioni organizzative decentrate nei diversi settori operativi si attengano alle direttive della struttura centrale per ciò che riguarda le procedure operative, ai criteri di analisi ed al livello di approfondimento delle elaborazioni e aggiunge che i *report* periodici sono aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere in più del 50% dei casi.

L'Ente dichiara di utilizzare tutti gli indicatori contemplati dal Questionario (di "output", di efficacia, di efficienza, di economicità e di analisi finanziaria), ad esclusione di quello di attività/processo.

Sulla base di tale apparato di controllo, l'Ente asserisce 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, in coerenza con l'art. 147, secondo comma, lett. a), TUEL, che assegna al controllo di gestione anche la funzione di verifica della efficacia, efficienza ed 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.

Per ciò che concerne i costi dei servizi a domanda individuale, si indica un tasso medio di copertura pari al 91%.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi operativi è stato indicato "alto" per tutte le aree: servizi amministrativi, servizi alla persona, servizi tecnici.

#### 4. CONTROLLO STRATEGICO

Il controllo strategico, illustrato nella quarta Sezione del Questionario, come definito nelle Linee guida, è finalizzato a rappresentare le modalità di verifica, da parte dell'Ente, dello stato di attuazione dei programmi e le tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici nella individuazione degli obiettivi delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione.

Il Comune dichiara di integrare il controllo strategico con il controllo di gestione, e di effettuare, preventivamente, verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione, ma afferma, per contro, di non utilizzare le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie, non usufruendo pienamente della riferita articolazione per centri di costo in funzione di verifica e correzione dei propri processi decisionali, con imperfetta efficienza del controllo strategico deputato, ai sensi dell'art. 147-ter del TUEL, alla verifica dello stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio.

Gli indicatori non elaborati né applicati nell'anno sono stati quelli di contesto e di innovazione e sviluppo, mentre si dichiara essere adottati quelli di "outcome", di efficienza, efficacia ed economicità.

Si riferisce di una percentuale media di raggiungimento degli obiettivi strategici nell'anno del 99%, con adozione di un'apposita deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi, elaborata sulla base dei seguenti parametri: risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, rispetto di eventuali *standard* di qualità prefissati. Non verificato, invece, lo stato d'attuazione dei programmi secondo il grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati e il loro impatto socio-economico.

#### 5. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Il controllo sugli equilibri finanziari, al quale è dedicata la quinta Sezione del Questionario, è finalizzato a garantire il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte dei responsabili del Servizio finanziario, ai quali compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei



controlli finanziari e per l'attuazione delle misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Occorre ricordare che l'art. 147-*quinquies*, comma 1, TUEL, stabilisce che *"Il controllo sugli equilibri finanziari è 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)"*, mentre il comma 2 precisa che tale tipologia di controllo *"è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione"*.

Nel Questionario si afferma che tale tipologia di controllo è integrato con il controllo sugli organismi partecipati, coerentemente con quanto previsto dall'art. 147-*quinquies*, comma 3, TUEL, *"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"*.

Si afferma, inoltre, che il Responsabile del Servizio finanziario non ha adottato specifiche linee di indirizzo e coordinamento per lo svolgimento di controlli in esame. In argomento, il Comune, con la sopra menzionata nota istruttoria, ha precisato che *"il Dirigente seppure non abbia formalizzato in un documento specifiche linee di indirizzo, svolge regolarmente tali controlli costantemente da un punto di vista sostanziale con particolare riferimento alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, anche tramite incontri fra dirigenti, fra dirigenti e giunta comunale"*.

L'Ente, ancora, dichiara che sono stati attivamente coinvolti nel controllo in questione, per due volte nell'esercizio, gli Organi di governo, il Segretario e i Responsabili dei servizi.

## 6. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

La sesta Sezione del Questionario contiene domande finalizzate alla verifica del grado di operatività della struttura dedicata a tale tipologia di controllo, con

approfondimenti sugli indirizzi adottati, sull'ambito del monitoraggio, sui profili organizzativi e gestionali, sulla valutazione del rischio aziendale e sulla tipologia degli indicatori applicati.

Dal Questionario si rileva che l'Ente si è dotato di una struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147-*quater*, comma 1, TUEL, come previsto dall'art. 23, comma 1, del Regolamento sui controlli interni.

Si ricorda che, in base al successivo comma 2 del medesimo art. 147-*quater*, TUEL, l'amministrazione definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari reciproci, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Si aggiunga che, sulla base delle informazioni così raccolte, l'ente deve effettuare il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuare le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il proprio bilancio (art. 147-*quater*, comma 3, TUEL).

Il Regolamento sui controlli interni dell'Ente prevede, all'art. 23, commi 5 e 6, che *"5. Il controllo sulle società partecipate, di cui all'art. 147-*quater* del D.Lgs. n. 267/2000, si svolge con le modalità stabilite con la deliberazione della giunta comunale che determina gli obiettivi gestionale 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. 6. Il coordinamento delle attività connesse al presente articolo compete al Segretario Generale (...) L'unità organizzativa competente predispose, con cadenza annuale, un report relativo all'attuazione degli indirizzi e degli obiettivi gestionali degli organismi di che trattasi e lo trasmette al Sindaco, alla Giunta e al Consiglio Comunale"*.

L'Ente afferma di aver definito gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi partecipati per l'anno in corso, come, peraltro, prescritto dall'art. 23 del Regolamento



sui controlli interni, ma che non sono stati approvati *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati, fermo restando che tale risposta merita di essere vagliata anche alla luce della conformazione del portafoglio societario e dei rapporti normativi e contrattuali con gli organismi strumentali dell'Ente medesimo.

Nel Questionario si riferisce che l'individuazione delle società a controllo pubblico è stata effettuata in conformità al disposto dall'art. 2, lett. b) e m), del D.Lgs. 175/2016 (in base al quale il rapporto di controllo è ravvisabile nelle ipotesi di controllo azionario o contrattuale, di diritto o di fatto, di cui all'art. 2359 del c.c., con la precisazione che il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo stesso) e che nel perimetro delle società controllate sono incluse anche le società a totale partecipazione pubblica sulle quali è esercitato il controllo in forma congiunta, anche mediante comportamenti concludenti.

L'Ente dichiara che il monitoraggio viene eseguito sui rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le sue società partecipate e che è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori con gli organismi partecipati ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. j), D.Lgs. 188/2011, il quale, giova ricordare, richiede la doppia asseverazione delle relative risultanze da parte dei rispettivi Organi di revisione e controllo.

Si aggiunge che sono stati curati gli adempimenti della revisione straordinaria cui all'art. 24 del TUSP.

Inoltre, l'Ente dichiara di aver monitorato l'attuazione delle norme relative alla gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 del TUSP, il quale prevede importanti adempimenti e i relativi oneri di pubblicità (tra i quali, la definizione, da parte della società a controllo pubblico, di criteri e modalità per il reclutamento del personale nel rispetto dei principi di trasparenza, pubblicità e imparzialità e di cui all'art. 35, comma 3, del D.Lgs. 165/2001, oltre che la determinazione, da parte dell'amministrazione, di obiettivi specifici sulle spese di

funzionamento, ivi comprese quelle per il personale, delle società controllate, anche attraverso il contenimento degli oneri contrattuali e delle assunzioni e tenuto conto delle eventuali disposizioni che stabiliscono divieti o limitazioni al reclutamento di personale, obiettivi che le società a controllo pubblico garantiscono tramite appositi propri provvedimenti).

L'Ente dichiara che sono stati aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico ai sensi del TUSP (art. 26) e del Codice dei contratti pubblici di cui al D.Lgs. 50/2016. Nel Questionario, inoltre, si afferma che la relazione annuale sul governo societario, da pubblicare contestualmente al bilancio di esercizio, predisposta dalle società controllate dell'Ente ai sensi dell'art. 6 del TUSP, contiene i programmi di valutazione del rischio di crisi aziendale dai quali non sono emersi indicatori di allarme.

Si dichiara, ancora, non sussistere ipotesi di società che derogano alla regola dell'amministratore unico di cui all'art. 11, commi 2 e 3, TUSP.

Sono previsti *report* informativi periodici inerenti ai profili organizzativi e gestionali mentre non è stata curata la pubblicazione della Carta dei servizi prevista dall'art. 3, D.L. 33/2013.

Infine, sono stati elaborati ed applicati nell'anno, tra gli indicatori proposti dal Questionario, quelli di efficacia, efficienza, economicità, redditività, ma non quelli di deficitarietà strutturale, qualità dei servizi affidati, soddisfazione degli utenti.

## 7. CONTROLLO DI QUALITÀ DEI SERVIZI

Il controllo sulla qualità dei servizi, rappresentato nella settima Sezione del Questionario, è analizzato al fine di evidenziare se tale tipologia di controlli prenda in considerazione le dimensioni effettive delle prestazioni erogate, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività, con approfondimenti sull'appropriatezza degli indicatori adottati, sul livello degli standard di qualità programmati, sulla misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, sull'effettuazione di indagini di *benchmarking* e sul coinvolgimento attivo degli stakeholders.

Come evidenziato nella deliberazione della Sezione delle Autonomie *"Il controllo di qualità è quello più inerente a condizioni di avanzato sviluppo civico, in cui alle prestazioni atte a soddisfare i bisogni si rapporta il gradimento dell'utenza anche in*





*relazione a quanto indicato nelle Carte dei servizi. La qualità è un profilo bifronte, in cui agli aspetti oggettivi, che riguardano le caratteristiche della prestazione, si accompagnano profili soggettivi, afferenti al gradimento dell'utenza".*

L'Ente dichiara di aver effettuato un'analisi sulla qualità "effettiva" (in termini di prontezza ovvero tempestività/adequatezza dei tempi di risposta, coerenza ed esaustività delle risposte alle richieste degli utenti e di minori disagi o imprevisti prodotti da disservizi) solo su alcuni servizi, con la precisazione che le rilevazioni effettuate non si estendono agli organismi partecipati, carenza che merita di essere valutata dall'Ente alla luce dei servizi prestati da detti soggetti.

Sono stati elaborati e applicati tutti gli indicatori proposti dal Questionario, con requisiti di appropriatezza (rilevanza, accuratezza, temporalità, fruibilità, interpretabilità e coerenza): accessibilità delle informazioni, tempestività della erogazione, trasparenza dei tempi e dei costi di erogazione, trasparenza sulle responsabilità del servizio, correttezza con l'utenza, affidabilità e completezza del servizio, conformazione agli *standard* di qualità, reclami e segnalazioni di disservizi. Si afferma, tra l'altro, che gli *standard* di qualità programmati sono conformi a quelli previsti nella Carta dei servizi o analoghi provvedimenti.

L'Ente riferisce, altresì, di effettuare annualmente una indagine sulla soddisfazione degli utenti su alcuni servizi, i cui risultati sono stati pubblicizzati.

È negativa la risposta con riferimento all'effettuazione di indagini di *benchmarking* ma, viceversa, positiva con riferimento al coinvolgimento attivo degli *stakeholders*.

L'Ente dichiara, infine, di non aver realizzato un innalzamento degli *standard* economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati rispetto al 2017.

#### **DELIBERA**

di formulare espressa raccomandazione al Comune affinché assuma ogni iniziativa o attività necessarie ad assicurare il buon funzionamento del sistema di controlli interni tenuto conto delle osservazioni formulate dalla Sezione e a comunicarne gli esiti alla Sezione medesima a mezzo della prevista relazione annuale,

**DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco del Comune di Carbonia, al Presidente del Consiglio comunale, all'Organo di revisione del Comune di Carbonia, al Segretario comunale del Comune di Carbonia, nonché all'Assessore agli Enti locali della Regione autonoma della Sardegna.

Si ricorda l'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente ai sensi dell'art. 31, D.Lgs. 33/2013.

Così deciso nella camera di consiglio del 26 marzo 2020.

Il Magistrato relatore

Elisabetta Usai

Il Presidente

Donata Cabras



ELISABETTA USAI  
CORTE DEI CONTI  
02.04.2020 10:48:29  
UTC

Depositata in Segreteria il

2 APR 2020

IL DIRIGENTE

Dott. Paolo Carrus

