

Deliberazione n. 102/2023/VSG



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 Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Lucia Marra	Referendario
Dott.ssa Valeria Mascello	Referendario (relatore)

nella Camera di consiglio del 17 ottobre 2023 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

sul **funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del
COMUNE DI IGLESIAS per l'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 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 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 assegnata al magistrato relatore l'attività di verifica sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Iglesias nell'anno 2021;

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

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

VISTO l'atto di deferimento del magistrato relatore;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 13 del 13 ottobre 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, 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 corretto funzionamento del sistema dei controlli interni negli enti locali è strumentale a una sana gestione finanziaria ed 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 della Corte dei conti.

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.

Nella deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR del 24 novembre 2014, la Sezione delle Autonomie ha considerato che le finalità del controllo affidato alla Corte comprendono: 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.

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.

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.

La relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni è strutturata in forma di questionario a risposta sintetica articolato in 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 un'appendice "Covid", strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare l'emergenza pandemica, un'appendice dedicata al lavoro agile e la nuova appendice dedicata al PNRR e al PIAO.

Le Linee guida approvate con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR 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".

3. La relazione sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Iglesias per l'anno 2021 risulta ritualmente acquisita alla piattaforma informativa LimeFIT nei termini temporali assegnati (prot. n. 263 del 26 gennaio 2023) ed è reperibile sulla piattaforma informatica Contabilità Territoriale (ConTe).

L'Ente ha trasmesso alla Sezione il referto del controllo di gestione ai sensi dell'art. 198 *bis* del TUEL (prot. n. 4834 del 3 novembre 2022).

In seguito a richiesta del Magistrato istruttore (prot. n. 3217 del 31 maggio 2023), con la quale è stata domandata la trasmissione dei *report* e delle verifiche che, nell'ambito delle diverse tipologie di controllo, risultano compiute nell'esercizio 2021, il Comune di Iglesias ha reso disponibile ampia documentazione illustrativa con nota prot. n. 3301 dell'8 giugno 2023. Inoltre, sul sito *web* istituzionale del Comune, nella sezione "Amministrazione Trasparente", fra gli altri, sono stati acquisiti agli atti: il Regolamento per la disciplina dei controlli interni, approvato con deliberazione C.C. n. 9 del 27 febbraio 2014 e integrato con deliberazione C.C. n. 4 del 30 gennaio 2015; il Regolamento per la disciplina del controllo analogo, approvato con deliberazione C.C. n. 5 del 30 gennaio 2015; il Regolamento di contabilità armonizzato, approvato con deliberazione C.C. n. 37 del 7 maggio 2018.

4. Nella deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 23/SEZAUT/2019 del 16 agosto 2019, recante "*Analisi del sistema dei controlli interni degli enti locali esercizio 2017*", il Comune di Iglesias è stato inserito tra gli enti

classificati a "rischio medio-alto di controllo", vale a dire tra gli enti che «stentano ad avviare numerose tipologie di controlli e, per lo più, tendono a considerare i controlli interni come un semplice adempimento formale (piuttosto che un'opportunità ed una garanzia per l'Ente)», che «sul piano funzionale mantengono un basso livello di produttività di report, spesso inferiore alle stesse previsioni regolamentari (specie nei controlli di gestione, strategici, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi)».

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.

Sulla base delle verifiche compiute dalla Sezione nel corso degli anni, è emerso un processo di graduale e costante miglioramento del sistema dei controlli interni dell'Ente, anche se talune criticità e carenze permangono nello svolgimento di singole tipologie di controllo.

Nell'ambito dell'ultima verifica compiuta dalla Sezione, di cui alla **deliberazione n. 5/2023/VSGC del 18 gennaio 2023** riferita all'anno 2020, sono emerse diverse criticità e lacune nel sistema, rispetto alle quali è stato raccomandato all'Ente di attivarsi al fine di un superamento delle stesse.

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

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

5. Il questionario-relazione sui controlli interni si apre con la Sezione Prima dedicata al "**sistema dei controlli interni**", finalizzata alla ricognizione degli adempimenti comuni ai vari tipi di controlli, che nel loro

complesso costituiscono il "sistema integrato" di controllo interno degli enti locali.

Nella prima parte del referto, l'Ente dichiara che tutte le tipologie di controllo previste dal TUEL, oggetto di specifico regolamento dell'Ente, sono state espletate, conformemente alle relative previsioni e finalità, con esclusione del controllo sulla qualità dei servizi che «nel 2021 non è stato avviato»; viene dichiarato che il numero dei *report* effettuati nel corso del 2021 corrisponde al numero previsto, salvo che per il controllo sulla qualità dei servizi.

L'Ente precisa di non avere avuto segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza su eventuali carenze nelle pubblicazioni di legge e di non aver riscontrato criticità in alcuna tipologia di controllo, escludendo il controllo sulla qualità dei servizi, dov'è stato riscontrato un livello di criticità "alto". L'Ente afferma di avere predisposto *report* "ufficializzati" in tutti gli ambiti di controllo a eccezione di quello sulla qualità dei servizi, con nessuna azione correttiva.

Nella relazione l'Ente dichiara inoltre di non aver introdotto modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo del sistema dei controlli interni nell'ambito dei controlli sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi.

Si illustreranno nei paragrafi che seguono gli esiti delle verifiche compiute rispetto alle singole tipologie di controllo funzionali al sistema integrato dei controlli interni.

6. 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»; i metodi di campionamento dovrebbero essere *«affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico»*. Inoltre, per valutare gli esiti del controllo, occorre conoscere se le eventuali anomalie accertate siano state trasmesse ai responsabili dei servizi, in quanto, *«per valutare gli esiti del controllo di regolarità, è fondamentale conoscere se, in caso di riscontrate anomalie, siano state trasmesse ai responsabili dei servizi le necessarie direttive cui conformarsi, direttive che recepiscono le osservazioni formulate dall'organo di controllo. Trattasi del momento essenziale in cui le correzioni e i miglioramenti hanno modo di attuarsi»* (cfr. deliberazione n. 22/2019/INPR); se sono tralasciate le azioni correttive viene meno il fine ultimo del controllo (in tal senso la deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

Il Comune di Iglesias ha trattato il controllo di regolarità amministrativa e contabile agli artt. 5-14 del Regolamento comunale per la disciplina dei controlli interni. Le norme regolamentari prevedono un controllo con cadenza trimestrale rispetto agli atti adottati nel trimestre precedente,

con selezione casuale con motivate tecniche di campionamento e la predisposizione, per ogni controllo espletato, di schede da indirizzare ai dirigenti, dove inserire anche le irregolarità e le direttive cui conformarsi. Le risultanze del controllo svolto devono essere riportate in referti semestrali indirizzati al Consiglio comunale, al Collegio dei revisori ed al Nucleo di valutazione.

Per quanto concerne il controllo preventivo, dall'esame del referto risulta che, nelle ipotesi previste dall'art. 49 del TUEL, non sono state adottate delibere di Giunta o Consiliari corredate da un parere di regolarità tecnica o contabile negativo e che nelle proposte di deliberazione i responsabili dei servizi hanno relazionato anche circa i riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente.

In merito al controllo successivo sugli atti, risultano sottoposti a controllo di regolarità contabile i 795 atti adottati, mentre sono stati sottoposti a controllo di regolarità tecnico-amministrativa n. 719 atti su 3.719 atti adottati, con 19 irregolarità riscontrate e sanate. Nel referto è indicato che, conformemente a quanto previsto dalle norme regolamentari, i *report* sono stati trasmessi trimestralmente ai responsabili dei Servizi; in caso di irregolarità sono state trasmesse ai responsabili dei servizi competenti le opportune direttive cui conformarsi. Il Comune dichiara che, per quanto concerne il controllo successivo sugli atti, sono state adottate "*altre tecniche specifiche*" per il campionamento degli atti. A tale riguardo, in nota nel referto è stato specificato: *«l'estrazione degli atti non è casuale semplice, vengono estratti il 10% degli atti adottati da ciascun settore tenendo conto dell'importo e della tipologia. Inoltre, periodicamente vengono effettuate ulteriori verifiche su atti quali: concessioni contributi per attività culturali e affidamenti, in questi casi le verifiche sono più dettagliate»*.

In sede istruttoria sono stati acquisiti i referti semestrali sui controlli successivi di regolarità amministrativa indirizzati al Sindaco, agli assessori, ai consiglieri comunali, al collegio dei revisori ed al nucleo di valutazione (prot. n. 39445 del 21 settembre 2021 e prot. n. 15221 del 1° aprile 2022), dai quali si evince che le schede di controllo sono state trasmesse ai dirigenti con le relative direttive, secondo le procedure previste dalla normativa di settore.

Nel primo referto semestrale (e analogamente nel secondo referto), a firma del Segretario Generale, si legge quanto segue: «(...) *Il campione degli atti è stato scelto casualmente, continuando ad utilizzare la procedura informatica del sistema Datagraph "COM.NET - atti amministrativi" considerando il periodo 01/01/2021-31/03/2021 e il periodo 01/04/2021-30/06/2021 ed impostando quale dimensione del campione il 5% delle determinazioni dirigenziali con impegno o liquidazione di importi inferiori a € 5.000 e il 10% delle determinazioni dirigenziali con impegno o liquidazione di importo superiore a € 5.000.*

Il Segretario Generale - RPCT ha disposto un notevole ampliamento del campione degli atti sottoposti a controllo successivo prevedendo la percentuale del 10% per tutti gli atti a prescindere dal valore. Viste le relazioni sui controlli interni relative al 1° e 2° trimestre 2021, le cui risultanze sono state trasmesse ai dirigenti individualmente tramite protocollo generale rispettivamente con nota n° 26052 del 17/06/2021 e n° 38717 del 16/09/2021, qui di seguito riportate in sintesi (...)».

Con riferimento alla tipologia del metodo di campionamento adoperato, la Sezione rileva, come anche avvenuto nell'ultima verifica (*deliberazione n. 5/2023/VSGC*), che sussistono margini di miglioramento tenuto conto di quanto espresso dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR del 22 luglio 2019. La Sezione delle Autonomie si è espressa nel senso 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», rilevando che «risulterebbe utile disporre, di metodi di campionamento affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico».

7. 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 lo scopo del controllo in questione nel *«garantire 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 esser 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). Inoltre, 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»; quindi, ai sensi dell'art. 198-bis del TUEL, il referto del controllo di gestione deve essere inviato, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi, anche alla Corte dei conti.

La Sezione delle Autonomie ha precisato che il controllo di gestione 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* (cfr. deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR). La medesima Sezione ha altresì rimarcato che il controllo in oggetto *«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»* e attraverso *«la comparazione tra costi e servizi si pervengono a valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività intesa a realizzare gli obiettivi»* (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG), evidenziando che, *«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»* (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG cit.).

Nel Comune di Iglesias, il controllo di gestione è trattato nel Regolamento di contabilità armonizzato, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 37 del 7 maggio 2018; il controllo di gestione è regolato anche nel Regolamento per la disciplina dei controlli interni. L'art. 16, comma 3, del Regolamento sui controlli interni dispone che tale controllo

sia svolto «*in una duplice forma: a. in forma diffusa, in quanto viene espletato ad ogni livello organizzativo dell'ente da parte del dirigente/responsabile del servizio, con riferimento alle attività gestionali di competenza e agli obiettivi assegnati; b. in forma accentrata, in quanto è appositamente individuata un'unità organizzativa competente al controllo di gestione nell'ambito del settore finanziario e posta in staff al Segretario generale, dal quale dipende funzionalmente, fermo restando il rapporto gerarchico con il dirigente di riferimento*».

Dall'esame del referto risulta che l'Ente si è dotato di un sistema di contabilità economico-patrimoniale, tenuto con il metodo della partita doppia; sono stati prodotti *report* periodici, tempestivi e aggiornati; sono stati predisposti indicatori di attività/processo, efficacia, efficienza, di *output*, economicità e analisi finanziaria. Il controllo di gestione è stato in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento, determinando in un caso la riprogrammazione degli obiettivi. L'Ente dichiara, inoltre, di erogare servizi a domanda individuale con copertura dei costi pari al 32,08%, valutando come "Alto" il grado complessivo del raggiungimento degli obiettivi operativi nell'ambito dei servizi amministrativi, dei servizi tecnici e dei servizi alla persona.

Risultano acquisiti agli atti le deliberazioni di Giunta comunale che hanno approvato i *report* periodici del controllo di gestione: deliberazione G.C. n. 69/2021 (I trimestre esercizio 2021); deliberazione G.C. n. 150/2021 (II trimestre esercizio 2021); deliberazione G.C. n. 228/2021 (III trimestre esercizio 2021); deliberazione G.C. n. 27/2022 (IV trimestre esercizio 2021). Con deliberazione G.C. n. 89/2021 è stata approvata l'implementazione del sistema "controllo di gestione" (artt. 196 e 197) con riferimento alla mappa dei centri di costo.

L'Ente ha predisposto e inviato alla Sezione (prot. n. 4834 del 3.11.2022) il referto sul controllo di gestione 2021, approvato con deliberazione G.C.

n. 178 del 09.08.2022, così ottemperando a quanto previsto dall'art. 198-bis del TUEL. In particolare, risulta dal predetto referto che, a partire dal 2020, per superare alcune criticità metodologiche nel controllo di gestione, rilevate sui referti degli anni precedenti, l'Ente si è avvalso di *«un software specifico integrato con il sistema di contabilità finanziaria che garantisce una impostazione metodologica conforme alla normativa prevista nel D.lgs. n° 267/2000»* e che *«prevede una procedura, basata sul metodo degli indicatori, diretta a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità nella realizzazione delle attività o degli obiettivi programmati»*. Risulta, tra l'altro che, per l'esercizio 2021, sono state sottoposte al controllo di gestione le attività/processi operativi dei centri di costo individuati dalla Giunta Comunale nelle direttive approvate con deliberazione di Giunta Comunale n. 89 del 24 maggio 2021, vale a dire *«i servizi a domanda individuale, già oggetto di monitoraggio nei referti annuali precedenti (Asilo Nido – Mensa scolastica – Impianti Sportivi – Biblioteca), e altri centri di costo le cui attività o processi gestionali sono ritenuti particolarmente significativi per entità di risorse impiegate, servizi offerti, obiettivi operativi e/o risultati attesi»*.

8. 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»*.

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 Iglesias, è disciplinato dall'art. 24 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni ed è affidato al Segretario generale, coadiuvato dai Dirigenti. Il processo di pianificazione strategica dell'Amministrazione avviene attraverso: le Linee Programmatiche di Mandato approvate all'inizio del mandato dal Consiglio; il Documento Unico di Programmazione (D.U.P.); il Piano Esecutivo di Gestione; il Piano della Performance.

Dall'esame del referto risulta che il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione, ma non 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.

L'Ente dichiara nel referto che verifiche preventive tecnico-economiche sono compiute sulle scelte di programmazione; gli indicatori predisposti e applicati nel 2021 sono quelli di mantenimento, di *performance* individuale e organizzativa, di miglioramento della qualità dei servizi, ma non di innovazione e sviluppo.

Il referto trasmesso dà atto del raggiungimento del 97,50% degli obiettivi strategici.

Nel Comune di Iglesias, il DUP per il triennio 2021/2023 è stato approvato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 18 del 15 marzo 2021. Il PEG relativo all'anno 2021, comprensivo della parte relativa al Piano della Performance, è stato approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n.115 del 05 agosto 2020, integrata con deliberazione G.C. n. 83 del 20.05.2021. Quindi, il piano è stato modificato e integrato con

deliberazione G.C. n. 178 del 16 settembre 2021, con la quale è stato verificato lo stato di attuazione dei programmi. La relazione sulla *performance* per l'anno 2021 è stata esitata in data 1° luglio 2022.

9. Il controllo sugli equilibri finanziari, come previsto dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, deve essere svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, con 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 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 Regolamento comunale per la disciplina dei controlli interni tratta di tale controllo agli artt. 22-23. Il Regolamento di contabilità detta norme in merito ai controlli finanziari interni agli artt. 70-72.

In particolare, l'art. 23, comma 1, del Regolamento sui controlli interni prevede che il settore finanziario effettui verifiche di bilancio, con cadenza trimestrale, con il concorso dei responsabili di settore tenuti a segnalare scostamenti rispetto alle previsioni nonché le eventuali difficoltà ed opportunità riscontrate in relazione agli obiettivi.

Dall'esame del referto risulta che il Responsabile del Servizio Finanziario ha adottato specifici indirizzi e/o coordinamenti per lo svolgimento del controllo; sono stati coinvolti nel controllo in argomento gli Organi di governo, il Segretario generale e i responsabili dei servizi per più di due volte nel corso dell'anno; non si sono rese necessarie misure per il ripristino del riequilibrio finanziario per la gestione di competenza, per la gestione dei residui e per la gestione di cassa; 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; il programma dei pagamenti è compatibile con la disponibilità di cassa, mentre non ricorrono le fattispecie in relazione all'adozione delle opportune iniziative, anche di carattere contabile, amministrativo o contrattuale (art. 183, comma 8, del TUEL) per il caso di insufficiente disponibilità di cassa dovuta a ragioni sopravvenute e per la ricostituzione della consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL. L'Ente dichiara la mancanza di 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 la deliberazione C.C. n. 19 del 15 marzo 2021 è stato approvato il bilancio di previsione 2021-2023 con i relativi allegati.

Con deliberazione C.C. n. 46 del 29 luglio 2021, l'Ente ha approvato, con riferimento al bilancio di previsione finanziario 2021-2023, il documento "Salvaguardia degli equilibri (art. 193 TUEL) e variazione di assestamento generale inclusa applicazione di avanzo vincolato e avanzo libero (art.175, c. 8 TUEL)", cui risultano allegati: prospetto riepilogativo riportante la variazione e l'applicazione degli avanzi; relazione del dirigente finanziario; parere dell'organo di revisione contabile.

Con deliberazione C.C. n. 10 del 19 maggio 2022 è stato approvato il rendiconto di gestione 2021. Sul rendiconto di gestione 2021 l'Organo di revisione ha espresso parere favorevole nella relazione predisposta (verbale n. 6 del 10 maggio 2022), attestando lo svolgimento delle previste attività di controllo interno da parte del Servizio Finanziario e formulando diverse proposte all'Ente, alcune delle quali riferite alla necessità di un costante monitoraggio degli obiettivi e dell'economicità delle gestioni degli organismi cui sono affidati servizi pubblici.

Il bilancio consolidato 2021 è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 34 del 29 settembre 2022.

10. 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 considerato 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»* e *«tutti questi aspetti si articolano in una molteplicità di elementi conoscitivi, indispensabili ad effettuare il monitoraggio sull'andamento della società e a introdurre le misure correttive»*. La Sezione delle Autonomie ha anche considerato che *«alla struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati compete invece l'adozione consapevole e ragionata dei provvedimenti 'adeguati' richiesti dall'art. 14 del TUSP, al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici di interesse generale e predisporre piani di risanamento idonei a sostenere il sistema socioeconomico territoriale»* (cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

Nel Regolamento per la disciplina dei controlli interni, il Comune di Iglesias ha regolamentato *“il controllo sulle società e su altri organismi”*

agli artt. 25-29, prevedendo tra l'altro che l'attività di controllo e vigilanza sugli organismi partecipati sia svolta da *«un apposito "Ufficio", alla cui direzione è preposto il Dirigente del Settore finanziario, costituito dai dirigenti responsabili dei servizi di riferimento»* (art. 27). Inoltre, il Comune di Iglesias ha adottato il Regolamento per la disciplina del controllo analogo (deliberazione C.C. n. 5 del 30.01.2015), che, all'art. 1, disciplina le attività di indirizzo, vigilanza e controllo esercitate dal Comune di Iglesias nei confronti della Società *in house* "Iglesias servizi S.r.l.", prevedendo, tra l'altro, l'istituzione di un *"Comitato per il controllo analogo"* – costituito dal Segretario Generale, che lo presiede, dal dirigente del Settore Finanziario e dai dirigenti competenti per materia affidatari di servizi alla società *in house providing* (art. 8, comma 1). Il Comitato *«costituisce la sede di informazione, controllo preventivo, consultazione, valutazione e verifica da parte dell'Ente sulla gestione e sull'amministrazione della società in house providing»* (art. 8, comma 2). Nel referto, l'Ente dichiara di avere monitorato i rapporti finanziari, economici e patrimoniali fra l'ente e le società partecipate, effettuando la conciliazione dei rapporti creditori e debitori ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011, con la nota informativa, allegata al rendiconto, corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo. A tale riguardo, l'Organo di revisione, nella relazione al rendiconto di gestione 2021, ha attestato di avere verificato l'avvenuta conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati ed ha proposto all'Ente, nelle conclusioni, di *«incrementare l'attività di controllo e indirizzo sulle società partecipate adottando soluzioni che consentano un più rapido e intenso scambio di informazioni con le stesse»*.

Dall'esame del referto risulta, inoltre, che è stata monitorata l'attuazione della norma in tema di gestione del personale delle partecipazioni

societarie ai sensi dell'art. 19, d.lgs. n. 175/2016 e che dalla relazione sul governo societario predisposta dalla società *in house* non sono emersi indicatori di crisi aziendale. Sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di efficacia, efficienza, economicità, redditività, di deficitarietà strutturale. Nella deliberazione C.C. n. 34 del 29 settembre 2022, recante l'approvazione del bilancio consolidato per l'anno 2021, sono inseriti, quali soggetti rientranti nel perimetro del consolidamento, i seguenti organismi partecipati dal Comune di Iglesias: Iglesias Servizi s.r.l. (società *in house*); Abbanoa s.p.a. (quota di partecipazione: 0,20278%); Egas (quota di partecipazione: 0,01%); Fondazione Camino S. Barbara (quota di partecipazione: 11%). Rientrano, inoltre, nel Gruppo Amministrazione Pubblica del Comune di Iglesias anche: AUSI Consorzio (quota di partecipazione: 18,75%) e Fondazione Sardegna Isola del Romanico (quota di partecipazione: 1,25%).

L'Ente ha adottato il provvedimento di revisione straordinaria, ai sensi dell'art. 24 del TUSP, con deliberazione C.C. n. 55 del 28 agosto 2017 e il provvedimento di ricognizione annuale relativo alla situazione esistente al 31 dicembre 2021, ai sensi dell'art. 20 del TUSP, con deliberazione C.C. n. 65 del 19 dicembre 2022.

Per quanto concerne il controllo analogo esercitato sulla società *in house* Iglesias Servizi S.r.l., rilevano: la deliberazione G.C. n. 242 del 19 novembre 2021 (recante gli "*Esiti del controllo periodico al 30 giugno 2021 sull'andamento della società in house Iglesias servizi srl*") e la deliberazione G.C. n. 270 del 21 dicembre 2021 (recante "*Esiti del controllo periodico al 30 novembre 2021 sull'andamento della società in house Iglesias Servizi srl*").

Con riguardo all'anno 2021, con deliberazione C.C. n. 50 del 20.09.2021 è stato modificato lo statuto della società *in house*, previo parere favorevole

espresso dal Comitato per il Controllo Analogo (verbale n. 3/2021 del 15.09.2021).

Con deliberazione C.C. n. 72 del 20.12.2021 è stato approvato il documento recante *"Definizione indirizzi strategico operativi della Società in house Iglesias Servizi srl alla luce dell'art. 26 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni anno 2021"*.

La Sezione rileva, come criticità significativa del controllo svolto sugli organismi partecipati, la mancata adozione della Carta dei servizi da parte dei soggetti che erogano servizi pubblici così come il mancato avvio del controllo sulla qualità dei servizi erogati, non essendo stati elaborati ed applicati indicatori relativi alla qualità dei servizi affidati e alla soddisfazione degli utenti.

La carenza del controllo sulla qualità dei servizi erogati dagli organismi partecipati e, soprattutto, dalla società *in house* Iglesias Servizi S.r.l. necessita di essere colmata, tenuto conto anche della pluralità di servizi affidati dall'Ente alla società stessa (servizio di gestione dei parcheggi a pagamento; servizio sistemico on site help desk del Comune di Iglesias; servizio manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio immobiliare, viabilità e assistenza alle attività di pubblico spettacolo, custodia e manutenzione del cimitero comunale; servizio di trasporto scolastico affidato; servizio biblioteca, archivio e custodia sale; gestione servizio inerente all'Ufficio di Accoglienza ed Informazioni Turistiche e biglietteria siti minerari; servizio di guida turistica e addetto alla sicurezza dei siti minerari e museali; servizio di vendita gadget e brochure promozionali). Il controllo deve includere anche la misurazione della soddisfazione dell'utenza, la pubblicazione delle indagini compiute, i confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, oltre al coinvolgimento dei portatori di interesse nella definizione degli standard di qualità.

Le richiamate carenze, evidenziate dallo stesso Ente nel referto trasmesso, confermano le lacune che emergono anche su un piano generale dell'Ente nell'ambito del controllo sulla qualità dei servizi, come è rappresentato nel paragrafo che segue.

11. 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».*

Il Regolamento per la disciplina dei controlli interni prevede il controllo sulla qualità dei servizi agli articoli 30 e 31. In particolare, l'art. 30 dispone che *«(...) vanno, per quanto possibile, rese pubbliche le modalità di prestazione del servizio ed i fattori che ne determinano la qualità, anche attraverso la predisposizione di apposite Carte dei servizi e per prevedere idonei meccanismi di tutela, procedure di reclamo e modi di informazione degli utenti».* L'art. 31, comma 2, dispone che *«La funzione del controllo della qualità dei servizi è affidata al Segretario generale, il quale, con apposita determinazione organizzativa, può costituire un apposito ufficio. Annualmente la Giunta comunale individua i servizi su cui effettuare il monitoraggio ed il controllo. Periodicamente tale ufficio elabora dei rapporti da trasmettere agli amministratori e ai dirigenti e da pubblicare sul sito istituzionale del Comune».*

Il referto evidenzia che, nel 2021, non è stata compiuta alcuna attività di controllo sulla qualità dei servizi.

L'Ente ha comunicato che l'attivazione del controllo in argomento è avvenuta nel 2022, ma allo stato delle verifiche compiute, la Sezione deve rilevare la **lacuna nel sistema dei controlli interni**, raccomandando all'Ente di procedere tempestivamente con l'adozione di ogni misura utile a colmare le carenze riscontrate.

12. Dall'esame del referto si evince 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**, connessi alle risorse disponibili e assegnati ai vari Settori ed ha effettuato il monitoraggio del raggiungimento degli obiettivi in seguito all'adozione del lavoro agile e l'analogo monitoraggio dei tempi di realizzazione degli obiettivi. L'Ente dichiara avvenuto il monitoraggio dei finanziamenti emergenziali ai fini della loro corretta contabilizzazione e utilizzo, mentre l'emergenza sanitaria non ha influito sul monitoraggio dei contratti in essere.

13. In merito ai controlli interni concernenti l'impatto del **lavoro agile** sulla continuità e qualità dei servizi pubblici, dall'esame del referto non emergono criticità.

Per quanto concerne l'istituto stabilito in via strutturale (dal 15 ottobre 2021), il Comune dichiara di non aver stipulato su base volontaria contratti di lavoro a distanza.

14. In relazione al sistema dei controlli interni riferito agli **interventi da finanziare con risorse del PNRR**, risultano nel referto trasmesso diverse risposte negative concernenti il controllo di gestione sulle relative attività oggetto di finanziamento. L'Ente dichiara, infatti, che: gli organi di controllo interno non conducono verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati dall'Ente in qualità di soggetto attuatore del PNRR; gli atti e la documentazione non sono conservati su appositi supporti informatici; non è stato richiesto e attribuito per ogni procedimento connesso al PNRR uno

specifico codice CUP; gli organi di controllo non effettuano verifiche periodiche sugli atti di spesa relativi ad interventi connessi al PNRR, ai sensi della Circolare M.E.F. n. 4/2022, al fine di accertare che essi non includano anche "costi impropri". L'Ente, inoltre, dichiara che il controllo di gestione, secondo il decreto M.E.F. 6 agosto 2021 – allegato 2, non produce i *report* per monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR, e il rispetto dei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE.

Nel referto trasmesso, in nota, l'Ente ha specificato che «*il controllo specifico sugli atti riguardanti il PNRR non è stato effettuato poiché l'Ente non aveva ancora ricevuto finanziamenti*».

La Sezione raccomanda all'Ente di implementare le misure necessarie al monitoraggio degli interventi finanziati con risorse PNRR.

15. Infine, l'Ente comunica di avere un organico superiore a 50 unità, di avere dato avvio alla formulazione di prime ipotesi di pianificazione propedeutica alla stesura del **PIAO** e di avere individuato le procedure amministrative da semplificare e reingegnerizzare in attuazione del PIAO.

16. In conclusione, sulla base dell'esame e dell'analisi del referto e della documentazione acquisita agli atti in sede istruttoria, la Sezione ha verificato, per l'anno 2021, lo svolgimento delle attività di controllo nell'ambito del sistema integrato dei controlli interno, in presenza tuttavia di talune criticità e della **significativa lacuna** nell'ambito del **controllo sulla qualità dei servizi**, inclusi quelli erogati dagli organismi partecipati e, in particolare, dalla società *in house providing* Iglesias Servizi S.r.l.

La Sezione invita l'Ente a intraprendere le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e delle lacune riscontrate nell'attuazione del sistema integrato dei controlli interni e, in particolare, a:

- a) adottare motivate tecniche di campionamento statistico-probabilistico nello svolgimento del **controllo di regolarità amministrativa e contabile**;
- b) potenziare il **controllo sugli organismi partecipati** e migliorare l'efficienza nell'acquisizione delle informazioni da parte dell'Ente;
- c) svolgere il **controllo sulla qualità dei servizi**, inclusi i servizi erogati dagli organismi partecipati, in conformità alle norme del Testo Unico e del Regolamento.

La Sezione valuterà il superamento delle criticità e lacune rilevate nell'ambito delle verifiche sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni che saranno compiute in ordine agli esercizi futuri, riservandosi di effettuare ogni ulteriore approfondimento e verifica nei prossimi cicli di controllo.

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 nel Comune di Iglesias nell'anno 2021 con una valutazione di **parziale adeguatezza** e invita il Comune di Iglesias a rimuovere con idonee misure correttive le criticità e le carenze riscontrate, come esposte in motivazione, ottemperando alle indicate raccomandazioni.

DISPONE

che la deliberazione sia trasmessa, rispettivamente, al Comune di Iglesias 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 17 ottobre 2023.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

IL RELATORE
Valeria Mascello

IL PRESIDENTE
Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 20 ottobre 2023

IL DIRIGENTE
Giuseppe Mullano