



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

nella Camera di consiglio del 18 luglio 2024

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Cons. Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario
Dott.ssa Valeria Mascello	Referendario (relatore)

Verifica sui controlli interni art. 148 TUEL

Comune di Olbia (SS)

Anni 2022-2023

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;

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 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;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 2/SEZAUT/2024/INPR del 20 dicembre 2023 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 negli anni 2022-2023 (Art. 148, Dlgs. 18 agosto 2000, n. 267”;

VISTO il decreto del Presidente della Sezione di controllo per la Regione Sardegna n. 7 del 5 febbraio 2024;

VISTA la deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Sardegna n. 13/2024/INPR del 23 febbraio 2024 recante l’approvazione del Programma delle attività di controllo per l’anno 2024;

VISTE le relazioni-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023 trasmesse dal Comune di Olbia (prot. n. 1712 del 15 marzo 2024 e n. 2303 del 15 aprile 2024);

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

VISTA la documentazione trasmessa dal Comune di Olbia con nota prot. n. 2790 dell’8 maggio 2024 in riscontro alla richiesta istruttoria prot. n. 2336 del 26 aprile 2024;

VISTA la nota di deferimento del magistrato istruttore prot. n. 3654 del 15 luglio 2024;

VISTA l’ordinanza presidenziale n. 9 del 17 luglio 2024 con la quale è stata convocata l’odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore referendario Valeria Mascello;

PREMESSO CHE

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, predisposto e trasmesso in conformità alle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

I controlli interni su cui la Sezione è chiamata a esercitare le funzioni di controllo esterno ai sensi dell’art. 148 del TUEL sono espressamente disciplinati agli artt. 147 e ss. del TUEL, attenendo specificamente al

controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, al controllo strategico, al controllo sugli equilibri finanziari, al controllo sugli organismi partecipati e al controllo sulla qualità dei servizi.

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, l'art. 148, comma 4, TUEL dispone che 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. 2/SEZAUT/2024/INPR la Sezione delle Autonomie ha approvato le *“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 negli anni 2022 e 2023 (ai sensi dell’art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 – TUEL)”*.

Le linee guida hanno previsto la trasmissione alla Sezione della relazione-questionario riguardante i controlli svolti nell’anno 2022 entro il 15 marzo 2024, e la trasmissione della relazione-questionario riguardante i controlli svolti nell’anno 2023 entro il 15 aprile 2024 (termine prorogato dalla Sezione delle Autonomie al 15 luglio 2024), tramite piattaforma dedicata ai questionari di finanza territoriale *“QFIT-Questionario Finanza territoriale”*.

La relazione è strutturata in un questionario a risposta sintetica, organizzato in sezioni: 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. Un’appendice è dedicata al PNRR, essendo intesa a cogliere, sempre sul versante dei controlli interni, le azioni dell’ente relative all’implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici nell’ambito del quale gli enti locali sono individuati come importanti soggetti attuatori.

In ogni caso, come anche chiarito nelle Linee guida, è fatta salva *“la facoltà per le Sezioni regionali di controllo di integrare le informazioni contenute nello schema di relazione con la richiesta di ulteriori elementi informativi, a maggiore illustrazione dei profili esaminati”*. Compete, infatti, alla Sezione regionale di controllo la specifica funzione di

valutazione della operatività del sistema dei controlli interni presso il singolo ente (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019 del 16 agosto 2019).

3. Con riguardo al **Comune di Olbia**, la Sezione per il controllo della Regione Sardegna ha condotto negli anni diverse verifiche sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni sollecitando l'ente a superare le criticità riscontrate (deliberazioni n. 135/2016/VSGC del 23 novembre 2016, n. 67/2017/VSGC del 14 settembre 2017, n. 184/2021/VSGC del 20 ottobre 2021, n. 18/2023/VSGC del 15 febbraio 2023; n. 31/2023/VSGC del 20 aprile 2023).

Nell'ultima verifica compiuta relativa ai controlli interni espletati nell'anno 2021, i cui esiti istruttori sono stati approvati con **deliberazione n. 31/2023/VSGC del 20 aprile 2023**, la Sezione del controllo per la Regione Sardegna si è espressa con una valutazione di complessiva adeguatezza del sistema dei controlli interni, pur riscontrando talune criticità rispetto alle quali ha raccomandato all'Ente di attivarsi per un loro superamento.

In particolare, la Sezione ha formulato le seguenti raccomandazioni:

"A) in merito al controllo di regolarità amministrativa e contabile, l'Ente dovrà attivarsi affinché i controlli siano effettuati tempestivamente rispetto all'adozione degli atti; per quanto concerne le tecniche di campionamento degli atti assoggettati al controllo successivo, si richiama quanto rappresentato sull'argomento dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (in particolare, nella deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR) secondo cui «risulterebbe utile disporre, di metodi di campionamento affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico» (cfr. deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR);

B) in merito al controllo sulla gestione, si invita l'Ente ad intervenire al fine di garantire tempestività ai report periodici, con l'obiettivo di renderli idonei ad incidere sulle decisioni da assumere;

C) in merito al controllo strategico, l'Ente ha applicato tutti gli indicatori (di mantenimento, di performance individuale e organizzativa, di miglioramento della qualità dei servizi), ma non ha predisposto né applicato indicatori relativi a innovazione e sviluppo; inoltre, l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi avvalendosi dei diversi indicati parametri (risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, rispetto degli standard di qualità prefissati), senza tuttavia tenere conto del parametro "impatto

socio-economico dei programmi”; si invita l’Ente a integrare l’attività di controllo strategico con l’applicazione di tutti gli indicatori e i parametri di riferimento;

D) in merito al controllo sugli organismi partecipati, l’Ente dovrà attivarsi per rafforzare l’attività di controllo sulle società partecipate sulle quali non esercita il controllo analogo, al fine di ottimizzare il reperimento delle informazioni e dei dati necessari allo svolgimento dei controlli e anche al fine di verificarne la tempistica circa l’approvazione degli strumenti contabili;

E) in merito al controllo sulla qualità dei servizi, il sistema prospettato dal Comune di Olbia risulta presentare molti profili apprezzabili (in particolare, sono state compiute diverse indagini di customer satisfaction); tuttavia, il Comune può ulteriormente implementare tale controllo superando le criticità emerse, perseguendo l’obiettivo di svolgere un’analisi sulla qualità effettiva di tutti i servizi erogati, applicando anche l’indicatore riferito alla trasparenza dei costi di erogazione; inoltre, il Comune dovrebbe attivarsi per avviare confronti sistematici (benchmarking) con i livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni rispetto alla qualità dei servizi erogati, avviando anche consultazioni di soggetti portatori di interesse (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità;

F) in merito a quanto emerso sull’organizzazione del lavoro agile, si invita l’Ente a individuare indicatori di valutazione dello stato di implementazione della performance individuale e organizzativa.”

4. Per quanto concerne il funzionamento del **sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023**, il Comune di Olbia ha trasmesso le relazioni-questionario, acquisite rispettivamente al prot. n. 1712 del 15 marzo 2024 e al prot. n. 2303 del 15 aprile 2024. Risultano applicabili ai controlli interni, in particolare, i seguenti regolamenti: Regolamento per la disciplina dei controlli interni (approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 3/2013); Regolamento per l’attuazione del controllo strategico (approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 67 del 17 luglio 2014); Regolamento sulla composizione e il funzionamento del Nucleo di Valutazione (approvato con deliberazione Giunta comunale n. 270/2017); Regolamento per il controllo delle società partecipate (approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 125 del 19 dicembre 2014, successivamente modificato e integrato); Regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi (approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 78 del 28 marzo 2022); Regolamento di contabilità (approvato con deliberazione Consiglio comunale del 2016).

In sede istruttoria, l'Ente ha trasmesso ampia documentazione a comprova dei controlli svolti e illustrativa delle relazioni-questionario inviate alla Sezione. Inoltre, in riscontro alla richiesta prot. n. 2336 del 26 aprile 2024 del magistrato istruttore, l'ente ha integrato la documentazione agli atti con nota prot. n. 2790 dell'8 maggio 2024.

5. Tanto premesso, all'esito dell'istruttoria svolta e ferme restando le ulteriori verifiche intestate alla Sezione secondo la normativa vigente, si riportano le valutazioni della Sezione in ordine al funzionamento del sistema dei controlli interni nel Comune di Olbia negli anni 2022 e 2023.

CONSIDERATO CHE

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

1.1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, previsto dall'art. 147 *bis* del TUEL, è esercitato, in via preventiva, da ciascun responsabile di servizio attraverso il 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 è esercitato in via successiva, invece, con le modalità definite dall'Ente, sotto la direzione del segretario generale 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"*.

L'art. 4 del Regolamento sulla disciplina dei Controlli interni fa rinvio per l'attuazione del controllo di regolarità amministrativa al precedente Regolamento approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 119 del 17 dicembre 2012. Il controllo di regolarità amministrativa è svolto in via preventiva *"da ogni Responsabile di servizio anche, laddove previsto, attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica"* (art. 1), mentre il controllo di regolarità amministrativa successivo è svolto, sotto il coordinamento del Segretario generale, da apposita struttura costituita presso il suo *staff* (artt. 1, 17).

Il controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti (almeno il 5% di quelli emanati) è svolto mensilmente, mediante *"una procedura di estrazione casuale stratificata per settore, in modo da coprire tutti i Settori dell'Ente"*. Sono assoggettati al controllo (art. 6): *"A) determinazioni dirigenziali, quali atti di gestione amministrativa; B) contratti stipulati con la forma di scrittura privata non autenticata; C) tutti gli atti e/o procedimenti segnalati dal Sindaco o che il Segretario Generale, di sua iniziativa, ritenga opportuno sottoporre a controllo"*.

1.2. A corredo della relazione-questionario è stata fornita la relazione del 22 marzo 2023, riepilogativa dei quattro *report* sui controlli successivi svolti, predisposti nel corso del 2022, e la relazione del 20 marzo 2024, riepilogativa dei quattro *report* sui controlli successivi svolti, predisposti nel corso del 2023.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile svolto nel 2022 evidenzia l'assenza di novità metodologiche rispetto al precedente anno, anche se risultano implementati i controlli di regolarità amministrativa sugli atti relativi agli interventi connessi al PNRR con decorrenza da gennaio 2023 (determinazione n. 5778 del 30/12/2022).

Sul piano metodologico l'ente specifica che le determinazioni sottoposte a controllo sono state individuate previamente dal Segretario generale tra gli atti a maggiore rischio di corruzione e rese oggetto di estrazione casuale semplice, attraverso apposito software, in conformità all'art. 17 del Regolamento sul controllo amministrativo. Inoltre, come già riportato, con determinazione Segr. Generale n. 5778 del 30 dicembre 2022 *"sono stati implementati i controlli di Regolarità Amministrativa sugli atti relativi agli interventi connessi al PNRR con decorrenza da gennaio 2023"*.

La relazione-questionario relativa all'anno 2022 riporta la presenza sistematica di pareri preventivi tecnici e contabili favorevoli rispetto alle deliberazioni adottate, la sottoposizione di tutti i 4.837 atti adottati con rilevanza contabile al controllo di regolarità contabile e la sottoposizione di 218 atti al controllo successivo di regolarità amministrativa sui 1.654 atti adottati con rilevanza tecnico-amministrativa. L'ente riporta che nessuna irregolarità tale da determinare la nullità del provvedimento è stata rilevata in sede di controlli successivi, ma sono state riscontrate soltanto irregolarità formali, comunque sottoposte all'attenzione dei dirigenti responsabili nell'ambito dei report trimestrali predisposti e trasmessi ai responsabili dei servizi con frequenza trimestrale oltre che nella relazione annuale 2022.

Anche nel 2023 le determinazioni da sottoporre a controllo sono state integrate con i *"controlli manuali specifici sulle procedure connesse al PNRR e sono riportati in sintesi nella relazione annuale sui controlli di regolarità amministrativa"*. Sono stati sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa n. 249 atti sui 1.699 atti adottati con rilevanza tecnico-amministrativa.

Nelle due annualità sono stati compiuti controlli amministrativi contabili su atti e procedure riferite al programma POR FESR e FSE relativamente al progetto "ITI OLBIA".

Sulla base delle restanti informazioni contenute nelle relazioni-questionario trasmesse così come della documentazione acquisita agli atti, la Sezione prende atto di una implementazione dei controlli di regolarità amministrativa e contabile.

La Sezione deve, al contempo, richiamare le indicazioni della Sezione Autonomie della Corte dei conti che, con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR del 22 luglio 2019, ha evidenziato che, ai sensi dell'art. 147 bis del TUEL, il controllo successivo di regolarità amministrativa dovrebbe essere 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"* e che *"risulterebbe utile disporre, di metodi di campionamento affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico"*.

Sul punto, si segnala ancora una volta l'opportunità di una modifica in tal senso del Regolamento sui controlli interni, il quale richiama il citato Regolamento sul controllo amministrativo approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 119 del 17/12/2012 che prevede all'art. 17 una campionatura con metodologia casuale.

2. Controllo di gestione

2.1. 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. 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* (cfr. deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR). La medesima Sezione ha 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 del 16 agosto 2019), 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.).

Il controllo di gestione è regolato dagli artt. 9-13 del Regolamento sui Controlli interni del Comune di Olbia. È svolto da una specifica unità operativa individuata presso lo Staff del Segretario Generale dell'Ente, dove opera in posizione di autonomia rispetto alla struttura e risponde direttamente al Segretario Generale. Gli esiti del controllo svolto rilevano nell'ambito di un'attività reportistica prodotta dall'Ufficio Controllo di Gestione.

2.2. Con deliberazione del Consiglio comunale n. 175 del 28 luglio 2021 è stato approvato il Documento Unico di Programmazione (DUP) periodo 2022-2024, con aggiornamento approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 23 del 4 marzo 2022. La Giunta comunale ha inoltre approvato il Piano esecutivo di gestione (PEG) per gli anni 2022-2024 con deliberazione n. 330 del 23 dicembre 2021.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 71 del 28 luglio 2022 è stato approvato il Documento Unico di Programmazione (DUP) periodo 2023-2025, con aggiornamento approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 144 del 16 dicembre 2022. La Giunta comunale ha inoltre approvato il Piano esecutivo di gestione (PEG) per gli anni 2023-2025 con deliberazione n. 486 del 29 dicembre 2022.

La relazione sulla *performance* per l'anno 2022 è stata approvata con deliberazione di Giunta comunale n. 90 del 4 marzo 2023, mentre la

relazione sulla *performance* per l'anno 2023 è stata approvata con deliberazione di Giunta comunale n. 85 del 28 marzo 2024.

Il Comune di Olbia ha provveduto a predisporre e approvare il referto del controllo di gestione per l'esercizio 2022, inviandolo alla Sezione di controllo della Corte dei conti (prot. n. 4432 del 9 agosto 2023). Allo stesso modo, l'ente ha predisposto e approvato il referto per l'esercizio 2023, trasmettendolo alla Sezione (prot. n. 2247 del 12 aprile 2024).

Il controllo di gestione svolto nel 2022 evidenzia, oltre alla predisposizione del prescritto referto, la elaborazione di un *report* infrannuale, tenendo conto di tutti gli indicatori previsti, con un livello di copertura dei costi dei servizi a richiesta individuale del 33% ed un livello degli obiettivi operativi raggiunti indicato come "alto".

Anche il controllo di gestione svolto nel 2023 evidenzia la elaborazione di un *report* periodico infrannuale, tenuto conto degli indicatori previsti, con un livello di copertura dei costi dei servizi a richiesta individuale del 37,39% ed un livello degli obiettivi operativi raggiunti indicato come "alto".

L'ente dichiara che nel 2023 sono stati stipulati contratti di lavoro a distanza con il 15% dei dipendenti e che tali contratti sono stati monitorati dai dirigenti di riferimento.

La Sezione prende atto delle attività svolte dal Comune nell'ambito del controllo di gestione negli anni 2022 e 2023, che risultano in linea con le disposizioni regolamentari.

3. Controllo strategico

3.1. 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"*.

La finalità del controllo strategico è quella di verificare lo stato di attuazione degli obiettivi fissati nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo politico. L'esito eventualmente negativo del controllo rimette in discussione le scelte di pianificazione strategica e ne impone la rimodulazione.

La Sezione delle Autonomie ha evidenziato che, in base alle previsioni dell'art. 147-ter del TUEL, 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 Regolamento comunale per l'attuazione del controllo strategico prevede che esso sia svolto *"in stretto raccordo con gli organi di indirizzo politico, dal Segretario Generale, che si avvale della collaborazione del dirigente responsabile del servizio finanziario e dei dirigenti responsabili dei settori, avvalendosi dell'ausilio del Nucleo di Valutazione e l'organo di Revisione dei Conti"* (art. 4).

3.2. Come per l'anno 2021, per le annualità 2022-2023, l'Ente ha dichiarato di aver applicato indicatori di mantenimento, di *performance* individuale e organizzativa, di miglioramento della qualità dei servizi, ma di non aver predisposto né applicato indicatori relativi a innovazione e sviluppo così come, con riguardo alla verifica dello stato di attuazione dei programmi l'organo di indirizzo politico non ha tenuto conto del parametro riferito all'impatto socioeconomico dei programmi.

Nella relazione-questionario, per ambedue gli esercizi, l'ente riferisce che la Giunta comunale, relativamente ai parametri valorizzati nel questionario, ha verificato l'andamento dei programmi e riportato gli esiti delle verifiche nel report sul controllo strategico e nella relazione sulle performance. Con deliberazione di Consiglio comunale n. 71/2022 e con deliberazione di Consiglio comunale n. 83/2023 l'ente ha dato conto del monitoraggio sullo stato di attuazione dei programmi.

L'ente ha chiarito nella relazione-questionario che il monitoraggio del PEG, parte finanziaria, è stato effettuato costantemente a seguito di ogni richiesta di variazione e, per la parte relativa agli obiettivi, è stato effettuato un monitoraggio infrannuale per acquisire dai diversi settori eventuali richieste di rimodulazioni o integrazioni degli obiettivi assegnati. Per entrambe le due annualità, il controllo strategico è stato integrato con il controllo di gestione con un'elevata percentuale di raggiungimento di obiettivi (il 90,00%). Al riguardo, l'ente ha precisato che sia per l'anno 2022 che per l'anno 2023 è stata confermata la percentuale del 100% riferita alla media di realizzazione degli obiettivi strategici e premianti dell'Ente, desunta dalle relazioni sulle performance, mentre la percentuale complessiva riferita anche agli obiettivi strategici inserita nel DUP è stata stimata in una percentuale pari al 90%.

I report a consuntivo sono stati integrati con un richiamo *"al confronto con altre realtà aventi la medesima fascia di popolazione, sia regionali che nazionali (benchmark con Comuni da 60 a 100 mila abitanti), ricavati utilizzando le principali banche dati nazionali (BDAP e SIOPE)"*.

Per l'anno 2022 l'ente informa la Sezione di avere valorizzato, nell'ambito del controllo strategico, gli indicatori riferiti alla "Promozione e sostegno alle politiche per la parità di genere" nell'ambito del Piano delle Azioni Positive facente parte integrante del PIAO 2022-2024 e di avere individuato alcuni progetti di inclusione/agggregazione a sostegno delle politiche giovanili. Allo stesso modo l'ente riferisce di avere agito con riguardo al Piano delle Azioni Positive parte integrante del PIAO 2023-2025.

Nel prendere atto del controllo strategico svolto, la Sezione raccomanda all'ente di proseguire nell'implementazione delle relative attività di monitoraggio sotto il profilo di tutti gli indicatori e parametri previsti.

4. Controllo sugli equilibri finanziari.

4.1. Il controllo sugli equilibri finanziari è previsto e disciplinato dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, implicando *"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.

Il controllo sugli equilibri finanziari è contemplato dagli artt. 6-8 del Regolamento sui controlli interni dell'Ente. In linea con le disposizioni del TUEL, il regolamento comunale prevede che esso determini anche *"la valutazione degli effetti prodotti per il bilancio dell'ente dall'andamento economico finanziario degli organismi partecipati"* (art. 6, comma 3, del Regolamento sui controlli interni).

4.2. Il Comune di Olbia ha approvato il bilancio preventivo 2022-2024 con deliberazione del Consiglio comunale n. 255 del 17 dicembre 2021, corredato dei necessari pareri e documenti tecnici e contabili, nonché del parere del Collegio dei Revisori dei conti espresso con verbale n. 146 del 24 novembre 2021. L'ente ha, inoltre, approvato il bilancio preventivo 2023-2025 con deliberazione del Consiglio comunale n. 115 del 16 dicembre 2022, corredato dei necessari pareri e documenti tecnici e

contabili, nonché del parere del Collegio dei Revisori dei conti espresso con verbale n. 40 del 24 novembre 2022.

Dall'esame della relazione-questionario rispettivamente riferibile ai due esercizi 2022 e 2023 si evince che l'ente ha svolto la prevista attività reportistica: risulta predisposto un report annuale da parte del Responsabile del Servizio finanziario. Per quanto concerne i rapporti con gli organismi partecipati, sul piano della metodologia seguita, l'ente specifica nelle relazioni-questionario: *"Il controllo sugli equilibri finanziari dell'Ente con quelli delle società partecipate è monitorato attraverso l'acquisizione dei dati di bilancio, nonché della relazione infrannuale e annuale sulle partecipazioni dell'ente, che analizzano aspetti economico-finanziari utili al settore competente, per il monitoraggio dei predetti equilibri. Inoltre l'ente annualmente approva il bilancio consolidato nel quale viene monitorato l'aspetto finanziario del gruppo amministrazione pubblica, al fine di monitorare eventuali criticità che possono influire negativamente sugli equilibri dell'ente".* I vertici politico-amministrativi, il Segretario generale e i Responsabili dei Servizi *"sono coinvolti nella verifica degli equilibri in occasione delle variazioni di bilancio"*. Inoltre, *"i controlli di cassa vengono effettuati costantemente"*.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 70 del 28 luglio 2022 si è provveduto alla ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e alla verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio. Con deliberazione del Consiglio comunale n. 34 del 23 aprile 2023 è stato approvato il rendiconto della gestione per l'esercizio 2022 (parere favorevole dell'Organo di revisione all'approvazione, come da verbale n. 8 del 28 marzo 2023).

Risulta approvato, per l'esercizio 2022, il bilancio consolidato con deliberazione Consiglio comunale n. 101 del 27 settembre 2023 (l'Organo di revisione ha espresso parere favorevole all'approvazione come da verbale n. 6 dell'11/09/2023).

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 81 del 27 luglio 2023 è stata approvata la salvaguardia degli equilibri e assestamento generale di bilancio per l'esercizio 2023.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 28 del 23 aprile 2024 è stato approvato il rendiconto della gestione per l'esercizio 2023 (l'Organo di revisione ha espresso parere favorevole con rilievi e proposte, come da verbale n. 12 del 2 aprile 2024).

Al momento della verifica della relazione-questionario sul sistema dei controlli integrati per il 2023 non risulta l'approvazione del bilancio

consolidato per l'anno 2023, cui l'ente deve procedere entro il 30 settembre 2024.

Sulla base della relazione trasmessa e della documentazione esaminata, la Sezione prende atto delle procedure di controllo adottate dall'ente, raccomandando una costante attenzione e un puntuale monitoraggio in materia.

5. Controllo sugli organismi partecipati

5.1. Il controllo sugli organismi partecipati è previsto dall'art. 147-*quater* del TUEL, che dispone che *"l'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale"* e *"tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili"*.

Il controllo sugli organismi partecipati implica, dunque, che l'ente locale definisca un sistema di controlli sulle società partecipate, esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale e organizzi un sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, 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. In merito a tale forma di controllo l'art. 147-*quater* del TUEL dispone che l'ente effettui un monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzi gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individui le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente. Quindi, la norma prescrive: *"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 del 16 agosto 2019, 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"* ed ha evidenziato 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 rilevato 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"* (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR del 27 luglio 2021).

Il Comune di Olbia, in virtù dell'art. 15 del proprio Regolamento sui controlli interni, ha previsto l'emanazione di uno specifico regolamento, che è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 125 del 19 dicembre 2014 e aggiornato alle disposizioni di cui al d.lgs. n. 175/2016 (Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica - TUSP) con deliberazione del Consiglio comunale n. 148 del 2017.

Le procedure di controllo (Capo II) intestano la supervisione della programmazione economico-finanziaria delle società partecipate in capo a uno specifico Comitato di coordinamento delle società partecipate composto *"dal Sindaco, dall'Assessore al Bilancio, dagli Assessori competenti con riferimento ai servizi affidati, dal Segretario Generale e dal Dirigente del Settore Finanziario del Comune di Olbia"* (art. 12). Il Comitato svolge le sue funzioni mediante una struttura di raccordo e controllo presso lo *Staff* del Segretario generale (art. 15), mentre i soggetti partecipati sono tenuti a fornire entro il 10 luglio una relazione con la verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati nel corso del primo semestre, così da permettere correzioni e opportune valutazioni (art. 16). I soggetti partecipati sono tenuti a puntuali obblighi informativi (art. 17). Inoltre, entro il 31 marzo di ogni anno *"le società predispongono una relazione finale sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici assegnati dal Comune di Olbia e sulle risultanze di preconsuntivo della gestione; ad essa è allegata la relazione sul governo societario di cui al comma 4 dell'art. 6 del Dlgs 175/2016"* (art. 19).

5.2. Il Documento Unico di Programmazione (DUP) per gli anni 2022-2024, inclusivo anche degli obiettivi da assegnare annualmente agli organismi partecipati, è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 175 del 28 luglio 2021, aggiornato con deliberazione del Consiglio comunale n. 23 del 4 marzo 2022, mentre il DUP per gli anni 2023-2025 è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n.

71 del 28 luglio 2022, aggiornato con successiva deliberazione del Consiglio comunale n. 114 del 16 dicembre 2022.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 137 del 18 dicembre 2023 è stata approvata, nei termini, la "*Ricognizione periodica società partecipate detenute al 31/12/2022 e stato attuazione piano di razionalizzazione (art. 20, Dlgs 175/2016, art. 30, Dlgs 201/2022)*", trasmessa al MEF e alla Sezione. Dal provvedimento di ricognizione e razionalizzazione riferito all'anno 2022 il Comune di Olbia risulta partecipare le seguenti società:

- * Azienda Servizi Pubblici Olbia (ASPO) s.p.a. (100% capitale sociale, società *in house providing*);
- * I&G Gallura s.p.a. in liquidazione (76,11% capitale sociale);
- * Sistema turistico locale territoriale Gallura Costa s.p.a. in liquidazione;
- * Sinergest Olbia s.p.a. (19,9% capitale sociale);
- * Abbanoa s.p.a. (0,95% capitale sociale).

Il provvedimento di ricognizione dà atto anche della partecipazione dell'ente nei seguenti organismi non aventi natura societaria:

- * Consorzio di gestione Area Marina Protetta di Tavolara (50% capitale sociale);
- * Consorzio industriale provinciale Nord Est Sardegna (13,89% capitale sociale);
- * Consorzio Polo universitario Olbia (capitale versato euro 80.000,00);
- * Fondazione ITS (capitale versato euro 197.212,00);
- * Fondazione Isola del Romanico (capitale versato euro 77.100,00);
- * Ente di governo Ambito della Sardegna (3,01% capitale sociale).

La deliberazione di ricognizione riferita alle partecipazioni detenute alla data del 31/12/2022 dà atto dei motivi del mantenimento delle partecipazioni e include una relazione sull'attuazione delle misure di razionalizzazione. Risulta che la società I&G Gallura s.p.a. (la cui messa in liquidazione era stata disposta con deliberazione del Consiglio comunale n. 115 del 27/10/2017), è stata cancellata dal registro delle imprese in data 29/05/2023.

L'ente rinvia ogni valutazione sul mantenimento della partecipazione in Sinergest s.p.a. (società che ha registrato perdite) al 2024.

Il provvedimento di ricognizione include, altresì, la ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica (art. 30, D.Lgs. 201/2022) affidati *in house providing* allo ASPO s.p.a.

Sugli organismi partecipati si è espresso l'organo di revisione nei pareri espressi sullo schema di rendiconto della gestione per gli anni 2022 e 2023. Nei pareri resi, l'Organo di revisione ha verificato, tra l'altro, ai

sensi dell'art.11, comma 6 lett. J) del d.lgs. n. 118/2011, la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati, attestando che l'ente non ha proceduto alla costituzione di nuove società o all'acquisizione di una nuova/nuove partecipazioni societarie e che i dati inviati dagli enti alla banca dati del Dipartimento del Tesoro sono congruenti con le informazioni sugli organismi partecipati allegate alla relazione sulla gestione. Inoltre, nella relazione resa sul rendiconto di gestione 2023, l'Organo di revisione riporta che *"la valutazione della futura redditività della società in perdita è presente all'interno della relazione sul governo societario (Abbanoa Spa) e nella relazione del CDA a corredo dei documenti di bilancio (SINERGEST SPA). Sinergest SPA ha subito perdite nel corso dell'esercizio 2023 (nel caso in cui i dati relativi all'esercizio 2023 non fossero ancora disponibili, fare riferimento a quelli dell'esercizio 2022) e nei due precedenti, a fronte delle quali ha proceduto ad accantonare apposito fondo. Abbanoa Spa in sede di approvazione del bilancio al 31/12/2022, ha proceduto al contestuale ripianamento della perdita d'esercizio"*.

In riferimento agli anni 2022 e 2023 sono state prodotte le relazioni infrannuali riferite al I semestre (rispettivamente 30 settembre 2022 e 17 ottobre 2023) e le relazioni finali (rispettivamente 19 giugno 2023 e 10 aprile 2024) sulle società *in house providing* e altre partecipate, sottoscritte dal Segretario generale del Comune.

La società ASPO S.p.A. ha comunicato alla Sezione di controllo della Corte dei conti (a mezzo PEC del 13.09.2022) di aver derogato al principio dell'amministratore unico in favore di un organo collegiale mediante deliberazione assembleare.

La Sezione prende atto delle attività di controllo svolte dal Comune sulle società partecipate e, con riserva di svolgere ulteriori verifiche nell'ambito delle attività di controllo di competenza, raccomanda l'implementazione dei controlli su tutti gli organismi partecipati.

6. Controllo sulla qualità dei servizi

6.1. L'art. 147, comma 2, lett. e) del TUEL attribuisce 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". Invero, tale tipologia di controllo è funzionale all'individuazione dei bisogni dell'utenza dedotti dalla misurazione del livello di soddisfazione e, in ultima analisi, costituisce un momento di verifica del grado di utilità effettivamente conseguito dall'attività di gestione.

L'art. 14 del Regolamento sui controlli interni del Comune di Olbia disciplina il controllo in parola disponendo, tra l'altro, che ogni anno *"in sede di adozione del Piano Esecutivo di Gestione viene approvato il programma del controllo della qualità dei servizi erogati, individuando i servizi sottoposti ad indagine, gli strumenti da adottare e le relative tempistiche"*.

6.2. L'Ente ha provveduto alla pubblicazione della *Carta dei Servizi*, sono stati effettuati esaustivi *report* sui controlli di qualità effettuati su alcuni servizi durante il 2022 e il 2023, compendati in relazioni del Segretario generale (relazioni Segr. Generale prot. n. 5178 del 30 novembre 2023 e n. 864 del 20 marzo 2024); inoltre, le indagini di *customer satisfaction* effettuate negli anni 2022 e 2023 risultano pubblicate sul sito *web* istituzionale, così come quelle riferite alle precedenti annualità.

La Sezione prende atto delle attività di controllo compiute e raccomanda lo svolgimento dell'analisi sulla qualità effettiva di tutti i servizi erogati, la predisposizione di confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni rispetto alla qualità dei servizi erogati, rendendo effettive le consultazioni preventive con i soggetti portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli *standard* di qualità.

7. Appendice PNRR

Nelle relazioni-questionario relative alle attività svolte nel corso del 2022 e del 2023, l'Ente, soggetto attuatore di interventi finanziati ai sensi del PNRR, dichiara di avere predisposto strumenti di monitoraggio finanziario-contabile e della performance, nonché procedure di controllo e di rendicontazione in base alle direttive ed alle disposizioni nazionali. Specificamente, risulta da quanto riportato dall'ente che, con deliberazione di G.C. n. 462/2022 (con contestuale modifica della macrostruttura), l'ente ha assegnato al Settore "Unità Organizzativa di Ricerca e Studio", funzioni di presidio, al fine di svolgere un monitoraggio costante e continuo, sull'attuazione degli interventi PNRR di competenza e sul raggiungimento dei relativi obiettivi intermedi e finali; con deliberazione di G.C. n. 487/2022, l'ente ha definito la *governance* per la

gestione dei progetti nativi al PNRR, articolata in cabina di regia, servizio di Coordinamento e Unità Operative. L'Ente si è dotato di ulteriori procedure di indirizzo e controllo (deliberazione di G.C. n. 72/2023) ed ha stipulato un protocollo d'intesa con il Comando Provinciale della Guardia di Finanza di Sassari per rafforzare il sistema di prevenzione e contrasto delle condotte lesive degli interessi economici pubblici inerenti i flussi di spesa del PNRR (deliberazione di G.C. n. 144/2022).

Sulla base delle verifiche svolte, la Sezione rileva profili di miglioramento nei controlli svolti rispetto alle verifiche pregresse, confermando una valutazione di adeguatezza del sistema integrato di controlli interni avviato nel Comune di Olbia.

Al contempo, la Sezione raccomanda all'ente di superare le criticità riscontrate, come riportate in motivazione, introducendo procedure di campionamento conformi all'art. 147-*bis* del TUEL nei controlli successivi di regolarità amministrativo-contabile, migliorando il controllo strategico per il profilo relativo agli indicatori e parametri di riferimento previsti, implementando i controlli sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi.

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 Olbia negli anni 2022 e 2023, con una valutazione di sostanziale adeguatezza del sistema avviato e invitando l'ente a superare le criticità riscontrate.

DISPONE

che la deliberazione sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione dei conti del Comune di Olbia.

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 18 luglio 2024.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

Firmato
IL RELATORE
Valeria Mascello

Firmato
IL PRESIDENTE
Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 24/07/2024

Firmato

IL DIRIGENTE

Dott. Paolo Carrus