



**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              |
| Dott.ssa Susanna Loi       | Consigliere             |
| Dott.ssa Elisa Carnieletto | Referendario            |
| Dott.ssa Valeria Mascello  | Referendario (relatore) |

**Verifica sui controlli interni art. 148 TUEL**

**Comune di Monserrato (CA)**

**Anno 2022**

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 dei controlli interni negli anni 2022 e 2023 trasmesse dal Comune di Monserrato;

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

VISTA la nota acquisita al prot. n. 3292 del 14 giugno 2024, trasmessa dal Comune di Monserrato in riscontro alla richiesta del magistrato istruttore prot. n. 2377 del 17 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 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 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 Monserrato**, la Sezione per il controllo della Regione Sardegna ha svolto diverse verifiche sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni sollecitando l'ente a superare le criticità e carenze riscontrate. La Sezione ha compiuto la verifica sul funzionamento del sistema dei controlli interni relativa all'anno 2019, come da deliberazione n. 23/2022/VSGC, accertando diversi profili di criticità relativi principalmente al controllo di gestione, al controllo strategico e al controllo sugli organismi partecipati, peraltro già evidenziati nella precedente deliberazione n. 95/2017/VSGC. Quindi, nella verifica compiuta relativa all'anno 2020, di cui alla deliberazione n. 146/2022/VSGC del 22 settembre 2022, la Sezione ha rilevato un quadro di parziale adeguatezza degli strumenti e dei criteri operativi adottati dall'ente, rilevando profili di criticità metodologici e strutturali del sistema di controlli e raccomandando all'ente di adottare le opportune misure correttive ai fini di una generale implementazione del sistema integrato dei controlli interni. Ancora, con riferimento all'anno 2021, con **Deliberazione n. 113/2023/VSGC del 28 novembre 2023** la Sezione ha riscontrato criticità nei diversi ambiti di controllo, in conclusione raccomandando all'ente di:

- a) introdurre motivate tecniche di campionamento nel *controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile* in conformità all'art. 147-bis del TUEL;
- b) avviare e svolgere il *controllo di gestione* in conformità agli artt. 196 e ss. del TUEL e agli artt. 9-14 del Regolamento comunale, trasmettendo alla Sezione il referto ai sensi dell'art. 198-bis del TUEL;
- c) implementare il *controllo strategico* soprattutto per i profili concernenti l'integrazione con il controllo di gestione;
- d) rafforzare il *controllo sugli equilibri finanziari* dando piena attuazione alle norme del Regolamento comunale, in specie con riguardo alla predisposizione dei verbali previsti da parte del Servizio Finanziario;
- e) implementare il *controllo sugli organismi partecipati* dando piena attuazione alle norme del Regolamento comunale, in particolare garantendo lo svolgimento dell'attività reportistica prevista dall'art. 32 del Regolamento comunale;
- f) implementare il *controllo sulla qualità dei servizi*, ampliando il novero dei servizi da verificare tramite la *customer satisfaction*, svolgendo confronti sistematici con la qualità dei servizi di altre amministrazioni

(*benchmarking*), avviando la consultazione di soggetti portatori di interesse in sede di definizione degli obiettivi di qualità;

g) adottare misure di verifica dell'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici realizzati dall'ente.

Rispetto all'anno 2021, in sede istruttoria **l'ente, con nota acquisita al prot. n. 3445 del 21/06/2023** (n. 19627 del 20/06/2023), aveva sottoposto all'attenzione della Sezione le sue osservazioni evidenziando l'avvio di *"una impegnativa azione di mitigazione da parte dell'Ente che, peraltro, sta interessando la complessità dei Controlli interni"* così come il riscontro di *"una scarsa presenza di personale in possesso di esperienza specificamente pertinente alle peculiari attività di controllo interno"*. Inoltre, l'ente considerava: *"il vigente regolamento sui controlli interni dell'Ente dovrebbe, anche in relazione al tempo intercorso dalla sua approvazione, essere oggetto di interventi di perfezionamento e adeguamento, anche al fine di valorizzare, ed al contempo semplificare, le attività che ne costituiscono oggetto. Nell'ambito del controllo di gestione si intende assegnare, per l'annualità 2023, mediante deliberazione della Giunta Comunale, il monitoraggio di alcune attività ricadenti nell'ambito delle politiche istituzionali, di supporto alle famiglie, di istruzione e dei servizi ai disabili; servizi su cui sarà avviata, in prima battuta, la programmata ottimizzazione dei controlli. Per tale scopo sarà condivisa con il Responsabile del settore competente per materia, la definizione dei relativi indicatori, prevedendo un'accurata rilevazione delle eventuali criticità insorte, che certamente risulterà utile ai fini della progressiva estensione della metodologia di controllo a tutti i servizi dell'ente. L'intento dell'amministrazione da completare entro il 2023 è quello di raggiungere un più puntuale collegamento tra risorse e obiettivi, mediante la produzione della relativa reportistica, stabilendo con attenzione i dovuti indicatori. Tale risultato può senz'altro giungere attraverso l'implementazione del sistema informativo il quale dovrà garantire un preciso coordinamento con le attività di natura contabile (strumenti di contabilità analitica, PEG, bilancio) e l'utilizzo di logiche di benchmarking"*.

**4.** Con riguardo ai controlli interni relativi agli anni 2022 e 2023, **il Comune di Monserrato** ha trasmesso le relazioni-questionario acquisite rispettivamente al prot. n. 1600 del 08/03/2024 e al prot. n. 2299 del 15/04/2024.

Con nota prot. 2377 del 17/04/2024, il magistrato istruttore ha domandato chiarimenti e documentazione in ordine alle informazioni trasmesse con le relazioni-questionario per le annualità 2022 e 2023.

L'ente ha riscontrato la richiesta di chiarimenti e documentazione con nota prot. n. 3292 del 14/06/2024 con la quale ha preliminarmente precisato che le risposte fornite concernono esclusivamente l'esercizio 2022 e che, relativamente all'esercizio 2023 si sarebbe avvalso della facoltà di presentare un nuovo questionario entro il 15 luglio 2024, come da proroga prevista dalla Sezione delle Autonomie e comunicata dalla Sezione di controllo con PEC del 29/4/2024 avente ad oggetto "Differimento termine di invio questionario Controlli Interni 2023".

Ritenuta completa la documentazione ai fini dell'istruttoria relativa al 2022, la Sezione procede alla verifica rispetto a tale annualità, ferme restando le ulteriori valutazioni che si riserva di compiere rispetto all'anno 2023 successivamente all'acquisizione del nuovo referto da parte dell'ente.

### **CONSIDERATO CHE**

#### **1. Controllo di regolarità amministrativo 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 viene 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"*.

Il controllo preventivo e successivo di regolarità contabile e amministrativa è regolato dagli artt. 15-22 del Regolamento comunale per la disciplina dei controlli interni.

**1.2.** Il Comune di Monserrato ha inviato il referto per l'esercizio 2022 in data 08/03/2024 nei termini e secondo le modalità indicate nelle Linee guida, attraverso la nuova piattaforma "Questionari Finanza Territoriale". Con riguardo ai controlli interni successivi di regolarità contabile e amministrativa, la Sezione prende atto dell'attività svolta in conformità all'art. 21 del Regolamento sui controlli interni, in specie del Piano annuale di controllo degli atti 2022 (prot. n. 2986 del 01/02/2022) nonché delle verifiche semestrali compiute dall'ente ed esitate in report con evidenziate le criticità riscontrate. Conformemente a quanto previsto dall'art. 22 del Regolamento, l'ente ha predisposto un report annuale a conclusione dei

controlli svolti nel 2022 contenente le analisi riepilogative e le indicazioni da fornire alle strutture organizzative. Gli esiti dei controlli svolti risultano trasmessi ai responsabili dei servizi, al Sindaco, al Nucleo di valutazione, ai Revisori dei conti e al Consiglio comunale. Risultano rilevate n. 40 irregolarità nell'ambito del controllo successivo di regolarità tecnico-amministrativa sui n. 254 atti verificati con conseguenti azioni correttive avviate.

Il campionamento degli atti è avvenuto con il metodo dell'*estrazione casuale semplice*; gli esiti dei controlli di gestione e di regolarità amministrativo-contabile non hanno inciso sulle modalità di estrazione. A tale riguardo, in sede istruttoria, l'ente ha trasmesso le seguenti osservazioni: *"Il controllo di regolarità successiva degli atti persegue gli obiettivi di cui al vigente Regolamento per la disciplina dei controlli interni. In tale ambito si conferma la piena attuazione delle previsioni di cui al co.4 art.21 del predetto Regolamento, in materia di estrazione casuale a mezzo di procedure informatiche. La motivazione di tale estrazione è supportata dall'assenza di particolari criticità riscontrate in sede di controllo anche per gli anni pregressi tale da non creare l'esigenza di adottare una metodologia probabilistico-statistica, correlata agli esiti del controllo di gestione. Con la tecnica di campionamento casuale è comunque garantita la capillarità dei controlli a tutti i settori con una percentuale che nel corso degli anni è stata elevata al 10% degli atti rispetto alla percentuale del 5% prevista dal Regolamento. Non è pertanto prevista l'individuazione di particolari settori da sottoporre a controllo successivo, posto che l'unità provvede al sorteggio degli atti emanati indistintamente da tutti i settori dell'Ente"*.

La Sezione prende atto dei chiarimenti resi dall'ente in ordine alle modalità di campionamento prescelte, che pur avendo consentito di svolgere un monitoraggio esteso a tutti i settori, non risultano definitive e pienamente in linea con le disposizioni del TUEL.

La Sezione, quindi, ancora una volta, raccomanda all'ente di dare attuazione all'art. 147-*bis*, comma 2 del TUEL nella parte in cui richiama le " motivate tecniche di campionamento " quale criterio di svolgimento dell'estrazione casuale degli atti rispetto al quale le disposizioni regolamentari (art. 21, comma 4) non sono conformi, anche tenuto conto delle indicazioni espresse dalla Sezione delle Autonomie nella citata deliberazione.

Dall'esame della documentazione trasmessa non emergono criticità per quanto concerne i restanti controlli, in specie con riguardo alle verifiche

sui pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini e alle procedure attivate per monitorare il flusso di liquidazione delle fatture. L'ente indica di avere svolto verifiche di cassa e di magazzino con cadenza trimestrale.

## **2. Controllo di gestione**

**2.1.** Il controllo di gestione è disciplinato agli artt. 196 e ss. del TUEL, è parte integrante del sistema dei controlli interni ed è diretto a verificare *“l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati”* (art. 147, comma 2, lett. a) del TUEL). Nello specifico, *“il controllo di gestione è la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi”* (art. 196, comma 2, del TUEL).

Il Regolamento sui controlli interni del Comune di Monserrato disciplina il controllo di gestione agli artt. 9-14.

**2.2.** L'ente ha approvato il DUP 2022-2024 con deliberazione del Consiglio comunale n. 25 del 07/07/2022. Il PEG 2022-2024 è stato approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 169 del 05/10/2022.

Anche per l'anno 2022, il controllo di gestione svolto dal Comune di Monserrato presenta diverse carenze e criticità, soprattutto l'ente dichiara di non essersi ancora dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo.

L'ente individua come “alto” il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa per le aree relative ai servizi amministrativi, ai servizi tecnici e ai servizi alla persona.

L'ente dichiara che il 40% dei dipendenti ha stipulato un contratto individuale di lavoro a distanza; tuttavia, gli organi di controllo interno non hanno monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti dall'ente né il sistema di misurazione e valutazione della performance ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori.

In sede istruttoria l'ente, su richiesta di chiarimenti del magistrato istruttore, ha presentato le seguenti osservazioni: *“Per quanto attiene al punto 3.2 è stata indicata la risposta NO in quanto la gestione sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione*

*amministrativa comporta la necessità di ulteriori risorse umane da destinare a questa attività mentre la situazione attuale è già di per se di carenza di personale. Per quanto attiene alla domanda 3.3 si significa che è stata indicata la risposta NO in quanto questa amministrazione non è organizzata con articolazioni decentrate essendo strutturata in n. 7 Settori ai cui vertici sono posti Funzionari ad elevata qualificazione, titolari di posizione organizzativa. Non sono pertanto presenti articolazioni organizzative decentrate propriamente definite. Quanto al punto 3.4 ovvero I report periodici prodotti sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere? La risposta negativa indicata deriva dall'attività di controllo di gestione effettuata dalla specifica Unità per il 2022. Come relazionato per gli anni precedenti, l'Ente attualmente, non dispone di un sistema di analisi contabile strutturato per centri di costo tale da fornire in modo unitario ed omogeneo le informazioni di carattere economico, finanziario, patrimoniale e gestionale, di cui il controllo di gestione necessita. L'Unità ha comunque cercato di promuovere l'attività di controllo limitatamente ad alcune attività di particolare rilievo sotto il profilo economico finanziario-patrimoniale e tecnico gestionale. Con Deliberazione di Giunta n. 121 del 4/8/2023 sono stati formulati gli atti di indirizzo ai Responsabili dei settori competenti in materia per l'attuazione del controllo di gestione, in relazione ai seguenti ambiti di intervento e/o servizi: – Asilo nido comunale – Refezione scolastica – Illuminazione pubblica da attuarsi secondo le modalità di cui al vigente Regolamento. La risposta negativa al 3.4 è stata ritenuta la più idonea in quanto i report periodici sono stati approvati in data successiva all'annualità 2022 senza poter incidere efficacemente sulla gestione. Si ritiene comunque utile l'attività effettuata, per mezzo della quale si è avviato il percorso di controllo con una base di dati da utilizzare come raffronto per le annualità successive".*

Rispetto agli anni precedenti, la Sezione riscontra l'avvio, da parte dell'Unità per il controllo strategico e di gestione, di attività di controllo tese a superare i rilievi della Sezione comunicati nell'ambito delle pregresse verifiche sui controlli interni. In particolare, l'ente ha predisposto e trasmesso alla Sezione un referto conclusivo sul controllo strategico e di gestione relativamente all'anno 2022, anche se approvato soltanto con deliberazione n. 36 del 7 marzo 2024. Tale referto risulta contenere tre relazioni che analizzano i risultati delle seguenti attività dell'ente: gestione del servizio di asilo nido comunale; gestione del

servizio di mensa scolastica; gestione di impianto sportivo "Campo Aviazione Monserrato".

Tuttavia, trattasi di iniziative che non consentono di ritenere correttamente svolto il controllo di gestione in carenza dell'adozione di un sistema di contabilità economica.

La relazione della Sezione delle autonomie sui controlli interni degli enti locali per l'esercizio 2017, approvata con deliberazione 23/SEZAUT/2019/FRG, ha affermato in proposito che il presupposto, nonché profilo fondamentale del controllo di gestione, sia proprio l'adozione del sistema di contabilità analitica per centri di costo. Infatti, l'adozione parziale del sistema di contabilità analitica per centri di costo comporta che nello svolgimento del controllo di gestione non si faccia ancora ovunque riferimento ai costi e ai ricavi, con la conseguenza della mancata adozione sia di indicatori calibrati per verificare lo stato di attuazione degli obiettivi secondo tale prospettiva, che di metodologie adeguate ad analizzare e correggere gli scostamenti.

La Sezione invita, pertanto, il Comune di Monserrato a dare attuazione agli artt. 147, 196 e 197 del TUEL, con particolare riferimento all'adozione della contabilità economica analitica per centri di costo, necessaria per consentire, per l'intera attività amministrativa e gestionale, l'analisi delle risorse acquisite e la comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, verificando i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

### **3. Controllo strategico**

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

Il Comune di Monserrato ha regolamentato il controllo strategico agli artt. 4-8 del Regolamento comunale per la disciplina dei controlli interni.

Per quanto concerne il controllo strategico, l'ente ha svolto un monitoraggio dello stato di avanzamento del PEG (G.C. n. 169/2022), verificando la coerenza degli obiettivi programmatici con i contenuti dei documenti di programmazione finanziaria già adottati. Rilevano le linee

programmatiche del Sindaco 2019/2024 (deliberazione di Consiglio comunale n. 11 del 05/09/2019); il DUP e nota di aggiornamento al DUP (deliberazione di Giunta comunale n. 72 del 24/05/2022), il Piano delle Performance 2022 approvato nell'ambito del PIAO (deliberazione di Giunta Comunale n. 313 del 24/11/2022).

Con riferimento all'attività di monitoraggio e alla conseguente attività reportistica rilevano le disposizioni di cui all'art. 8 del Regolamento sui controlli interni. L'art. 8, comma 3, del regolamento prevede n. 2 report (il report infrannuale deve confluire nella deliberazione del Consiglio comunale sullo stato di attuazione dei programmi).

**3.2.** Per quanto concerne il monitoraggio svolto nel corso del 2022, l'ente ha predisposto n. 1 report sui 2 report previsti da regolamento.

La Relazione sulla *performance* (art. 10, d.lgs. n. 150/2009) è stata approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. 141 del 14/09/2023 ed è stata validata del Nucleo di valutazione in data 28.09.2023 (art. 14, comma 4, lett. c), d.lgs. n. 150/2009). Nel dare conto di un dato complessivamente positivo con riferimento al raggiungimento degli obiettivi annuali raggiunti dall'ente, la relazione suggerisce altresì le seguenti azioni migliorative: creazione di banche dati dei principali indicatori sul funzionamento dell'ente per favorire la comparazione con altri enti analoghi; utilizzo dei dati rendicontati nell'elaborazione degli obiettivi per l'individuazione di specifici obiettivi annuali di miglioramento; rafforzamento del processo di programmazione e di rendicontazione della performance con incontri e monitoraggi continui.

Con deliberazione di Giunta comunale n. 36/2024 è stato approvato il referto sul controllo di gestione e sul controllo strategico, con le risultanze conseguite al 31/12/2022 e tenuto conto dei report finali presentati dai responsabili in merito agli obiettivi raggiunti per i singoli settori, verificati e valutati in termini percentuali dal Nucleo di valutazione. Il referto sul controllo strategico riporta una media di completamento degli obiettivi dell'ente del 91%.

Come si evince dalla relazione-questionario, non sono state utilizzate le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. Inoltre, non sono state compiute preventive verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione con frustrazione dell'obiettivo di integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio.

L'attuazione dei programmi è stata verificata dall'Organo d'indirizzo politico per tutti i parametri indicati nel questionario ad eccezione dell'impatto socioeconomico dei programmi.

La Sezione prende atto delle attività di controllo svolte dall'ente, rilevando in particolare la necessità della implementazione dell'attività reportistica nell'ambito del monitoraggio infrannuale in conformità alle disposizioni dell'art. 8, comma 3, del Regolamento e di una piena integrazione con il controllo sulla gestione una volta adottato il sistema di contabilità economica.

#### **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.

Tale controllo è soggetto anche all'art. 23, comma 2, del Regolamento comunale per la disciplina dei controlli interni che riconosce in capo al Responsabile del Servizio Finanziario, la competenza nella direzione e il coordinamento del controllo sugli equilibri finanziari nonché nel monitoraggio sul permanere degli equilibri finanziari. Tale monitoraggio deve essere svolto costantemente e con cadenza semestrale deve essere dato conto attraverso un verbale che attesti il permanere degli equilibri.

**4.2.** Dall'esame della relazione-questionario e della documentazione agli atti non emergono criticità in ordine ai controlli svolti.

L'ente dichiara che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee guida di indirizzo e/o coordinamento per lo svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari e che sono stati prodotti i 2 report previsti; sono stati attivamente coinvolti, con una frequenza di due volte, gli organi di governo, il segretario generale e il responsabile dei servizi; con riguardo alla gestione di competenza, alla gestione dei residui e alla gestione di cassa, non sono state richieste e disposte le misure per ripristinare l'equilibrio finanziario; in ordine alle misure ex art. 193 del TUEL, non è stata impiegata la quota libera dell'avanzo di amministrazione; è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse compatibile con le disponibilità di

cassa; non è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL; non sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6, del TUEL.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 27 del 29/07/2022 risulta approvata la "Salvaguardia equilibri di bilancio anno 2022 art. 193 D.Lgs. 267/2000". Inoltre, con deliberazione del Consiglio comunale n. 37 del 01/08/2023 è stato approvato il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2022.

Con Deliberazione del consiglio comunale n. 45 del 13.11.2023 è stato approvato il bilancio consolidato per l'esercizio 2022, su cui ha espresso parere favorevole l'Organo di revisione nella relazione di cui al verbale n. 7 del 07.11.2023.

## **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"*. 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"*.

Tale controllo è disciplinato agli art. 24-33 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni.

**5.2.** Dall'esame della relazione-questionario relativa all'anno 2022 emergono diverse criticità concernenti il controllo sugli organismi partecipati. Non è stata configurata una specifica struttura dedicata al controllo delle partecipate né sono stati prodotti report.

Risulta, però, come dato positivo il monitoraggio dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali fra l'ente e le sue società partecipate, anche se, nelle more dell'attuazione del regolamento comunale che prevede un sistema articolato di controlli, il controllo delle società partecipate è stato svolto dal Servizio Finanziario. Inoltre, l'ente fa presente che un

monitoraggio è svolto dai servizi preposti alla tutela degli interessi della comunità di riferimento quale utente dei servizi resi dalle società partecipate tant'è che le verifiche effettuate hanno condotto alla decisione dell'ente di dismettere le partecipazioni detenute nella società Campidano Ambiente S.r.l. (procedimento tuttora in corso). Ulteriori partecipazioni minoritarie sono detenute dal Comune nella ITS Città Metropolitana S.c.a.r.l. e in Abbanoa S.p.a.

In sede istruttoria, l'ente ha chiarito che il Collegio dei Revisori del Comune di Monserrato, nella verifica dei debiti e crediti reciproci tra l'ente e gli organismi partecipati di cui all'art. 11, comma 6, lett. j, D.lgs. n. 118/2011, ha evidenziato: *"• per quanto riguarda la società Campidano Ambiente Srl, società in liquidazione, la nota informativa, allegata al rendiconto, evidenzia una nota non asseverata ricevuta dall'organismo partecipato Società Campidano Ambiente Srl e nella quale i Revisori dei Conti del Comune di Monserrato evidenziano che " i debiti al 31/12/2022 indicati nella stessa non trovano i seguenti riferimenti nella contabilità del Comune e non corrispondono a quanto sarà rilevato nel rendiconto per l'anno 2022 del Comune di Monserrato"; • per quanto riguarda la società Abbanoa Spa la nota informativa, allegata al rendiconto, evidenzia come il Comune ha inviato in data 03/05/2023 via pec (protocollo@pec.abbanoa.it) la richiesta della nota informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, attestante la posizione debiti e crediti al 31/12/2022, intercorrente con il Comune di Monserrato, ma Abbanoa non ha provveduto ad inviare alcuna comunicazione; Si riporta quanto indicato nella nota informativa del Comune di Monserrato: "Nel corso del 2019 Abbanoa S.p.a. ha notificato al Comune diverse ingiunzioni, per un importo complessivo di €1.380.157,11, che sono state fatte oggetto di opposizione da parte del Comune. Le fatture poste a fondamento delle ingiunzioni sono assai numerose e riguardano utenze e problematiche eterogenee; in alcuni casi gli importi richiesti fanno riferimento a consumi idrici da parte di soggetti privati terzi. I relativi procedimenti, raggruppati in base alla tipologia delle utenze idriche a cui si riferiscono, sono stati incardinati davanti al Tribunale Civile di Cagliari. Uno di essi, RG 4254/2019, per l'importo di € 122.626,67, è stato definito in senso favorevole al Comune con sentenza 14.09.2022, con la quale la controparte è stata altresì condannata al pagamento delle spese legali, liquidate in € 7.691,75, oltre accessori di legge. Per il restante importo di € 1.257.530,44, attualmente la situazione è la seguente: I procedimenti contraddistinti ai nn. 3872, 3873, 3874, 3878, 3882, 4268, 4280/2019*

*R.G. sono stati riuniti ed in essi il Giudice ha proposto, ai sensi dell'art. 185 bis c.p.c., l'annullamento di tutte le ingiunzioni oggetto di giudizio, con compensazione delle spese legali. Il Comune di Monserrato ha formalizzato con deliberazione della Giunta Comunale n.204 del 18.11.2022 la disponibilità ad accettare tale proposta. Un ulteriore giudizio, RG 4253/2019, è tuttora pendente. È inoltre da evidenziare che successivamente all'instaurazione dei giudizi attualmente pendenti, Abbanoa ha proceduto all'emissione di ulteriori fatture, che presentano problematiche analoghe a quelle che hanno dato luogo alle opposizioni già instaurate, e pertanto non sono state liquidate. Il Comune non ha operato alcun riconoscimento di tali pretese, opponendo, al contrario, diverse eccezioni, che attengono ad aspetti sia formali che sostanziali. Limitatamente ad alcuni casi, peraltro già oggetto di giudizio, Abbanoa S.p.a. ha riconosciuto fondate le difese del Comune, stornando le relative fatture. Sussiste quindi un vasto contenzioso in merito alla sussistenza ed all'entità del preteso credito. Per altro verso il Comune risulta creditore nei confronti di Abbanoa S.p.a., oltre che delle sopra indicate spese legali relative al procedimento RG 4253/2019, definito vittoriosamente per il Comune, in relazione ai consumi idrici riferibili al periodo 01.01.2006-25.09.2006, anteriore al passaggio della gestione del sistema idrico alla Società. Sulla base del verbale di consistenza sottoscritto tra le parti, Abbanoa Spa avrebbe infatti dovuto riscuotere i corrispettivi dell'anno 2006 e versare al Comune la quota di spettanza per il periodo sopra indicato. L'esatta entità di tale credito, a suo tempo quantificato presuntivamente dal Comune, con determinazione n. 27 del 29.12.2006, nella misura di € 1.267.181,74, dovrà essere verificata alla luce delle risultanze dell'esame della documentazione in possesso di Abbanoa Spa, che la società non ha ad oggi fornito all'Amministrazione comunale. Ai fini di una attendibile valutazione, infatti, è indispensabile che il gestore esibisca i documenti in proprio possesso da cui risultino le somme effettivamente riscosse, nonché, per quelle non riscosse, le attività svolte ai fini del recupero del credito; tali documenti non sono in possesso del Comune. Infine, il Comune risulta creditore della società Abbanoa per l'ulteriore importo pari ad € 110.044,34, anticipato in relazione a un mutuo erogato dalla Cassa DD.PP.. Tale credito non è contestato dalla società erogatrice del servizio idrico." • per quanto riguarda la società partecipata ITS Città Metropolitana S.C.A.R.L la nota informativa, allegata al rendiconto, evidenzia "la nota non asseverata" ricevuta con prot. 738 del 12/06/2023 dall'organismo partecipato ITS Città Metropolitana*

*S.C.A.R.L. (...) i seguenti debiti e crediti al 31/12/2022 indicati nella stessa nota trovano i seguenti riferimenti nella contabilità del Comune e corrispondono a quanto sarà rilevato nel rendiconto per l'anno 2022 del Comune di Monserrato" • per quanto riguarda la società partecipata EGAS la nota informativa, allegata al rendiconto, evidenzia la nota non asseverata datata 15.06.2023 recante numero di protocollo 3252 rilasciata dall'organismo partecipato EGAS (...)i seguenti debiti e crediti al 31/12/2022 indicati nella stessa non trovano i seguenti riferimenti nella contabilità del Comune e non corrispondono a quanto sarà rilevato nel rendiconto per l'anno 2022 del Comune di Monserrato (...) Con riferimento ai punti precedenti si invita l'ente ad assumere senza indugio, e comunque non oltre il termine dell'esercizio finanziario in corso, i provvedimenti necessari ai fini della riconciliazione delle partite debitorie e creditorie e di valutare l'impatto di tali differenze già in sede di rendiconto 2022".*

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 57 del 20.12.2023 è stata approvata la ricognizione periodica delle partecipazioni detenute al 31/12/2022.

Il provvedimento è stato approvato nei termini ed è stato trasmesso alla Sezione sul sistema ConTe in conformità alle previsioni di cui all'art. 20, comma 3, TUSP.

Sulla base della ricognizione compiuta emerge che l'ente detiene partecipazioni nelle seguenti società:

- \*Campidano Ambiente S.r.l. (20%);
- \* Abbanoa S.p.A (0,19%);
- \* ITS Città Metropolitana SCARL (4,59%).

Rispetto alla società Campidano Ambiente S.r.l. l'ente ha disposto l'avvio di misure di razionalizzazione tramite messa in liquidazione. In particolare, il provvedimento di ricognizione richiama la deliberazione del Consiglio comunale n. 13 del 29/04/2022 relativa allo scioglimento e alla messa in liquidazione ordinaria della società a responsabilità limitata a capitale pubblico-privato ai sensi dell'art. 2484 c.c. e ss. c.c., dando atto che *"la società continuerà la propria gestione con i propri flussi finanziari ed i servizi esauendo il suo corso al concludersi dell'ultimo contratto in essere e/o le eventuali e necessarie proroghe al fine di garantire il servizio di igiene urbana al Comune di Selargius"*.

Sulla base di quanto sopra considerato, nonostante le criticità riportate nella relazione-questionario riferita al 2022 rispetto all'organizzazione dei controlli ed alle modalità attuative del monitoraggio richiesto, la Sezione

prende atto dei controlli svolti e, con riserva di svolgere ulteriori verifiche nell'ambito delle attività di controllo di competenza, raccomanda all'ente di implementare le attività di monitoraggio su tutti gli organismi partecipati.

## **6. Controllo sulla qualità dei servizi**

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"*.

Il Comune di Monserrato ha dedicato al controllo sulla qualità dei servizi l'art. 34 e le disposizioni specificamente riferite ai servizi erogati dalle società partecipate (artt. 30-33).

Per l'annualità 2022, dall'esame del questionario emergono diverse criticità concernenti le verifiche sulla qualità dei servizi erogati dall'ente. Le verifiche sono state compiute soltanto su taluni servizi e le rilevazioni non hanno riguardato i servizi erogati dagli organismi partecipati.

D'altra parte, soltanto con deliberazione n. 180 del 26/10/2022, la Giunta comunale adottava le linee di indirizzo per la *customer satisfaction* e approvava il relativo questionario da sottoporre all'utenza.

Gli standard di qualità programmati nell'anno non sono determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi. L'ente non ha previsto forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità né effettua controlli sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

## **7- Appendice PNRR**

L'ente, soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR, dichiara che gli atti di gestione collegati all'attuazione del PNRR sono risultati conformi ai principi di regolarità amministrativo-contabile.

Tuttavia, nella relazione-questionario l'ente riporta diverse risposte negative alle domande riferite all'organizzazione dei controlli, sulle quali in sede istruttoria è stato richiesto di riferire.

Dall'esame della relazione-questionario risulta che l'ente non ha individuato una struttura di responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR; tuttavia, l'ente in sede istruttoria ha chiarito che *"non è stata formalizzata una struttura apposita del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR, in quanto per la dimensione ed organizzazione interna dell'Ente, ciascun RUP cura l'attuazione degli interventi di propria competenza"*.

Sulla dichiarazione relativa alla mancata adozione di procedure di monitoraggio degli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire rischi di frode, corruzione e conflitti di interesse, l'ente motiva nel senso che non esistono specifiche procedure di controllo in quanto *"il RUP effettua le verifiche di legge relative agli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione, e conflitti di interesse"* e *"in fase di controllo di regolarità successiva degli atti, i provvedimenti di cui al PNRR sono verificati dall'apposita unità, dal punto di vista del controllo di regolarità"*.

Con riguardo alle risposte negative circa la mancata predisposizione di report e la mancanza di controlli specifici, l'ente precisa che *"Non vi sono controlli specifici da parte degli organi di controllo interno, pur tuttavia le risposte alla lettera a), b) e c) possono esser intese in senso positivo in quanto tali verifiche sono attuate dai Responsabili che attuano i progetti e non da parte dello specifico organo di controllo interno"*.

Inoltre, l'ente ha chiarito che *"per gli interventi PNRR i dati procedurali ed economici sono caricati tempestivamente su ReGIS e in tale piattaforma è possibile valutarne lo stato di avanzamento"*; quindi, l'ente ha confermato che *"l'Amministrazione non ha formalizzato in capo all'unità dedita al controllo di gestione la stesura di report specifici per i progetti di cui al PNRR, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento e il rispetto dei tempi programmati dalla timeline interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE"* indicando che *"ciascun Settore gestisce in maniera autonoma gli interventi PNRR in quanto la dimensione e la struttura dell'Ente consente comunque una condivisione delle informazioni"*.

Nel prendere atto dei chiarimenti e delle precisazioni trasmesse in sede istruttoria, la Sezione invita l'ente a implementare le misure di controllo interno sugli interventi finanziati con risorse PNRR attraverso l'adozione di specifica attività reportistica che dia conto dell'attività svolta agli organi direzionali al fine di 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.

\*\*\*

Sulla base delle verifiche svolte, la Sezione conferma la permanenza di diverse criticità e lacune nei controlli svolti, rilevando in particolare come fortemente critica la circostanza che l'ente risulti ancora non aver adottato un sistema di contabilità economica per centri di costo.

Il Comune di Monserrato in diverse occasioni ha richiamato a giustificazione la carenza di personale e l'assenza di professionalità idonee. Nell'ambito dell'ultima verifica riferita all'anno 2021, l'ente comunicava in sede istruttoria (**nota prot. n. 3445/2023**): *"L'intento dell'amministrazione da completare entro il 2023 è quello di raggiungere un più puntuale collegamento tra risorse e obiettivi, mediante la produzione della relativa reportistica, stabilendo con attenzione i dovuti indicatori. Tale risultato può senz'altro giungere attraverso l'implementazione del sistema informativo il quale dovrà garantire un preciso coordinamento con le attività di natura contabile (strumenti di contabilità analitica, PEG, bilancio) e l'utilizzo di logiche di benchmarking".* Con riserva di verificare il superamento delle criticità riscontrate in vista del controllo da svolgere sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli anni successivi, la Sezione raccomanda all'ente di:

- a) adottare motivate tecniche di campionamento nel *controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile* in conformità all'art. 147-bis del TUEL;
- b) adottare un sistema di contabilità economica ai fini dell'espletamento del *controllo di gestione* in attuazione degli artt. 147, 196 e 197 del TUEL;
- c) predisporre l'attività reportistica, nel *controllo di gestione* e nel *controllo strategico*, in conformità alle disposizioni del regolamento comunale sui controlli interni;
- d) organizzare il sistema di monitoraggio degli organismi partecipati secondo le disposizioni del regolamento comunale sui controlli interni;
- f) implementare il *controllo sulla qualità dei servizi*, ampliando il novero dei servizi da verificare tramite la *customer satisfaction*, svolgendo confronti sistematici con la qualità dei servizi di altre amministrazioni (*benchmarking*), avviando la consultazione di soggetti portatori di interesse in sede di definizione degli standard di qualità;
- g) adottare misure di controllo interno rispetto ai progetti finanziati con risorse PNRR.

#### **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 Monserrato per l'anno 2022 invitando l'ente a rimuovere le criticità riscontrate, come da motivazione.

#### **DISPONE**

che la deliberazione sia trasmessa, rispettivamente, tramite l'applicativo ConTe, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, all'Organo di revisione del Comune di Monserrato.

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 luglio 2024

Firmato  
Il Dirigente  
Dott. Paolo Carrus