



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 Porto Torres (SS)

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 dei controlli interni negli anni 2022 e 2023 trasmesse dal Comune di Porto Torres (prot. ricezione n. 1705 del 15 marzo 2024 e n. 2252 del 12 aprile 2024);

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

VISTA la nota di risposta del Comune di Porto Torres alla richiesta istruttoria prot. n. 2347 del 16 aprile 2024, acquisita al protocollo della Sezione n. 3520 del 4 luglio 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 Porto Torres**, 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 (deliberazioni n. 143/2016/VSGC, n. 8/2018/VSGC, n. 156/2020/VSGC, n. 30/2021/VSGC; n. 123/2022/VSGC del 15 luglio 2022).

Nell'ultima verifica compiuta relativa ai controlli interni espletati nel 2021, di cui alla **deliberazione n. 8/2024/VSGC del 23 gennaio 2024**, la Sezione del controllo per la Regione Sardegna si è espressa a conclusione delle verifiche istruttorie riscontrando elementi di miglioramento, ma altresì criticità e carenze rispetto alle quali ha raccomandato all'ente di attivarsi per un loro superamento. La Sezione valutava positivamente l'approvazione del nuovo Regolamento comunale sui controlli interni, il rafforzamento dei controlli successivi di regolarità tecnico-amministrativa con l'implementazione delle attività di verifica e di reportistica, l'avvio del controllo sulla qualità dei servizi, con l'attivazione di un questionario *on line* di gradimento dei servizi sul sito istituzionale e l'approvazione di un primo referto con deliberazione di Giunta n. 71 del 29 aprile 2022 relativamente alle verifiche svolte rispetto al quarto trimestre 2021 - 1° trimestre 2022. Al contempo, la Sezione sollecitava l'ente:

a) nell'ambito del *controllo di regolarità amministrativa e contabile*, a implementare le misure di monitoraggio del flusso di liquidazione delle fatture entro i termini di legge e a migliorare il *controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile* sotto il profilo delle tecniche di campionamento degli atti;

b) a adottare le misure necessarie ad assicurare un adeguato *controllo di gestione*, con l'applicazione di una compiuta contabilità economico-patrimoniale per l'intero ciclo complessivo di controllo e con la predisposizione e trasmissione alla Sezione del referto sul controllo di gestione;

c) a implementare i *controlli sugli organismi partecipati* con una più ampia attività reportistica e adoperandosi per una più celere acquisizione delle informazioni da parte degli organismi partecipati;

d) a proseguire nello svolgimento delle attività di *controllo sulla qualità dei servizi* erogati dall'ente e dagli organismi partecipati, adottando e pubblicando le Carte dei servizi, determinando i relativi standard di qualità consultando anche i soggetti portatori di interesse, valutando la qualità di

servizi offerta da altri enti locali e proseguendo nell'attività di rilevazione della soddisfazione dell'utenza sui servizi erogati;

e) a adottare tutte le restanti misure organizzative tese al rafforzamento dei controlli interni sugli atti di spesa relativi ad interventi finanziati con risorse del PNRR.

4. Con riguardo ai **controlli interni relativi agli anni 2022 e 2023**, il Comune di Porto Torres ha trasmesso le relazioni-questionario, acquisite rispettivamente al prot. n. 1705 del 15 marzo 2024 e n. 2252 del 12 aprile 2024.

La Sezione ha verificato sul sito *web* istituzionale (sezione "Amministrazione Trasparente") la vigenza dei seguenti regolamenti applicabili al sistema dei controlli interni: Regolamento di contabilità armonizzata (approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 24 del 26 marzo 2021); Regolamento per la disciplina dei controlli interni (approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 95 del 3 dicembre 2021); Regolamento sul controllo delle società partecipate non quotate (approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 62 del 31 luglio 2017); Regolamento per lo svolgimento della prestazione lavorativa in regime di lavoro agile (approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 48 del 17 marzo 2020).

Con nota prot. n. 2347 del 16 aprile 2024 il magistrato istruttore ha richiesto al Comune la trasmissione di documentazione comprovante i controlli svolti, domandando altresì all'ente di riferire in ordine ai seguenti aspetti: a) impatto del nuovo Regolamento comunale sul sistema integrato dei controlli interni (deliberazione C.C. n. 95 del 3.12.2021) e del nuovo Regolamento sulla contabilità armonizzata (deliberazione C.C. n. 24 del 26.03.2021) sui controlli interni svolti (punto 1.6 relazione-questionario 2022); b) motivi alla base delle rilevate criticità nell'ambito dei controlli di gestione, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi (punto 1.4 relazione-questionario 2022 e 2023); c) tempi di predisposizione e trasmissione alla Sezione del referto sul controllo di gestione.

Con nota prot. n. 3520 del 5 luglio 2024, il Comune di Porto Torres ha trasmesso gli atti menzionati nella relazione-questionario e comprovanti i controlli svolti ed ha risposto alla richiesta di chiarimenti proveniente dalla Sezione. Rispetto alla richiesta di cui alla lettera c), l'ente ha inoltrato alla Sezione il referto sul controllo di gestione per l'esercizio 2023, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 83 del 07/05/2024.

5. Tanto premesso, ferme restando le ulteriori verifiche intestate alla Sezione secondo la normativa vigente, si riportano le valutazioni sui controlli interni nel Comune di Porto Torres negli anni 2022 e 2023 sulla base delle relazioni trasmesse e della documentazione acquisita agli atti.

CONSIDERATO CHE

1. Controllo di regolarità amministrativo e contabile

1.1. Ai sensi dell'art. 147-*bis* del TUEL il controllo di regolarità amministrativa e contabile è effettuato, in via preventiva, da ciascun responsabile di servizio attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica e dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile nonché del visto di attestazione della copertura finanziaria. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile avviene anche nella fase successiva con le modalità definite dall'ente, sotto la direzione del Segretario e nel rispetto della normativa vigente. Ai sensi dell'art. 147-*bis*, comma 2 del TUEL sono soggette a controllo successivo *"le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento"*.

Il nuovo Regolamento comunale sul sistema integrato dei controlli interni (deliberazione C.C. n. 95 del 3 dicembre 2021) disciplina tale controllo agli artt. 4 e 5.

Secondo le norme regolamentari (art. 4, comma 10) il controllo successivo è effettuato, nel rispetto del principio di significatività, su tutti gli atti dirigenziali di valore superiore a 30.000 euro, su tutti gli atti segnalati da amministratori e dirigenti nonché su quelli che il Segretario Generale, anche nella qualità di Responsabile Anticorruzione, ritenga di sottoporre a controllo. Esso, inoltre, è effettuato attraverso un campionamento che interessa il 7% del totale degli atti adottati da ogni dirigente (la percentuale sale al 15% in caso di atti ritenuti a maggior rischio di corruzione).

1.2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile svolto nel 2022 e nel 2023 evidenzia la presenza sistematica di pareri preventivi tecnici e contabili favorevoli alle deliberazioni adottate.

Con riguardo al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, per quanto concerne l'anno 2022, l'ente ha predisposto i due *report* previsti, con cadenza semestrale, e resi oggetto di presa d'atto con le deliberazioni di Giunta comunale n. 163 del 20 settembre 2022 e n. 66 del 14 aprile 2023. Invece, con riguardo al 2023, si registra una minore attività reportistica (n. 1 report sui 2 previsti). L'ente indica che *"è in fase*

di ultimazione il controllo di 2° livello a cura del Segretario generale a seguito del quale predisporrà il report da sottoporre alla Giunta entro il mese di aprile 2024”.

Dall'esame della relazione-questionario risulta che nel 2022 sono stati sottoposti n. 598 atti a controllo sui 3.445 atti adottati con rilevanza contabile e sui 3.668 atti adottati con rilevanza tecnico-amministrativa (un'irregolarità rilevata e poi sanata); nel 2023 sono stati sottoposti n. 679 atti a controllo sui 3.702 atti adottati con rilevanza contabile e sui 3.909 atti adottati con rilevanza tecnico-amministrativa (un'irregolarità rilevata e poi sanata).

Come riferito dall'ente, *“La tecnica motivata di campionamento è conforme ai principi di revisione aziendale, di tipo informatizzato e di tipo ad estrazione casuale, è basata su una web app connessa col sistema informatico di gestione documentale J-Ente in dotazione al Comune di Porto Torres. Il campione è costituito dalle determinazioni dirigenziali di importo superiore a 30 mila euro e dal 7% del totale degli atti adottati da ciascun settore (che sale significativamente al 15% nei casi ritenuti a maggior rischio corruzione)”*. Inoltre, l'ente indica che *“coerentemente con la significatività del campione controllato, si effettua un controllo successivo integrale sugli atti relativi alla gestione dei fondi PNRR, grazie alla predisposizione di apposita check list, che prevede il coinvolgimento dell'Area organizzativa titolare della gestione del finanziamento nonché dell'Area finanziaria”*.

Per entrambe le annualità sono state dichiarate verifiche trimestrali di cassa e annuali di magazzino.

L'ente riferisce che, nel caso di superamento dei termini di pagamento previsto dalla normativa vigente, sono state implementate procedure per monitorare il flusso di liquidazione delle fatture commerciali entro i termini di legge.

La Sezione prende atto delle procedure di controllo applicate dall'ente senza riscontrare criticità, salvo raccomandare all'ente di migliorare il metodo di campionamento adoperato nel controllo successivo applicando tecniche di campionamento statistico probabilistico, debitamente motivate, in modo che risulti pienamente conforme all'art. 147-bis, comma 2, del TUEL ed alle indicazioni della Sezione delle Autonomie (n. 22/SEZAUT/2019/INPR del 22 luglio 2019).

2. Controllo di gestione

2.1. Ai sensi dell'art. 147 del TUEL il controllo di gestione 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".

L'art. 196 del TUEL individua lo scopo del controllo in questione nel *"garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa"*.

Ai sensi dell'art. 197 del TUEL, il controllo di gestione si esplica attraverso:
a) la predisposizione del piano esecutivo di gestione; b) la rilevazione dei dati relativi ai costi e ai proventi nonché la rilevazione dei risultati raggiunti; c) la valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa (comma 2). Il controllo di gestione deve esser svolto riguardo ai singoli servizi e centri di costo, così da poter verificare analiticamente e complessivamente investimenti e risultati (comma 3) e poter valutare nel miglior modo possibile efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (comma 4).

L'art. 198 del TUEL dispone che *"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"*.

Il controllo di gestione è regolato anche dagli artt. 19-24 del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni.

L'art. 21 distingue una fase preventiva, concomitante e consuntiva del controllo di gestione, la prima concernente l'attività di definizione e approvazione degli obiettivi operativi dell'ente da parte della Giunta Comunale (PEG), la seconda fase nel corso di attuazione del programma e la terza fase a conclusione del periodo di riferimento, con la rilevazione dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi programmati.

Il regolamento comunale sui controlli interni prevede la predisposizione di report di controllo di gestione *"di norma a cadenza quadrimestrale"*, con

almeno una verifica dello stato di avanzamento del PEG e della performance da effettuarsi in coerenza con le tempistiche previste per il controllo strategico (art. 21, comma 1, lett. c). In linea con l'art. 198 TUEL, il regolamento prevede, quindi, la predisposizione del referto annuale sul controllo di gestione.

2.2. Con deliberazione di Giunta comunale n. 160 del 13 agosto 2021 è stato approvato lo schema del Documento Unico di Programmazione (DUP) Sezione strategica 2020/2025 e Sezione operativa 2022-2024, con aggiornamento approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 98 del 28 dicembre 2021.

Con deliberazione di Consiglio Comunale n. 57 dell'8 novembre 2022 è stato approvato il Documento Unico di Programmazione (DUP), sezione strategica 2020-2025, sezione operativa 2023-2025, successivamente aggiornato con deliberazione n. 34 del 31 luglio 2023.

La Giunta comunale ha approvato il PEG 2022-2024 con deliberazione n. 41 del 9 marzo 2022 e con deliberazione n. 82 dell'11 maggio 2023 il PEG 2023-2025.

Per quanto concerne l'anno 2022, dall'esame della relazione-questionario risultano predisposti due *report* semestrali e le deliberazioni di Giunta comunale n. 201 del 25/11/2022 (modifiche/integrazioni PEG 2022-2024) e n. 88 del 17/05/2023 (Stato di attuazione degli obiettivi strategici e degli obiettivi di PEG alla data del 31 dicembre 2022).

A consuntivo, con riguardo all'esercizio 2022, l'ente non ha predisposto il referto sul controllo di gestione previsto dall'art. 198 del TUEL.

L'ente motiva la mancata predisposizione del referto per l'anno 2022 con la circostanza di aver dato avvio, nello stesso anno, *"a un percorso di implementazione di un sistema di controllo di gestione basato sulla contabilità analitica, con la creazione di alcuni centri di costo principalmente riferiti ai servizi a domanda individuale e sulle utenze, per cui non vi sono stati elementi sufficienti per elaborare una relazione compiuta"*. Tale sarebbe la ragione dell'inadempienza rispetto alle previsioni normative dettate dal TUEL e riprese nello stesso regolamento comunale.

Con riguardo all'esercizio 2023, l'ente ha predisposto e trasmesso alla Sezione il referto sul controllo di gestione, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 83 del 07/05/2024.

Dal referto si evince che la Giunta Comunale, con deliberazione n. 177 del 19/09/2023, ha approvato la relazione sul monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi alla data del 31 luglio 2023, la modifica degli

obiettivi e la nuova pesatura da parte del nucleo di valutazione. Con deliberazione n. 251 del 12/12/2023 sono stati allineati gli stanziamenti di PEG con quelli del bilancio 2023-2025.

L'ente ha stipulato contratti di lavoro a distanza con i propri dipendenti (7,30% nel 2022; 2,27% nel 2023), le cui prestazioni sono state sottoposte a monitoraggio dei dirigenti e oggetto di confronto in sede di conferenza dei dirigenti stessi.

L'ente ha adottato una contabilità economico patrimoniale, ma integrandola con una contabilità analitica soltanto con riguardo ad alcuni centri di costo. A tale riguardo, in sede istruttoria, in riscontro alla richiesta di chiarimenti del magistrato istruttore, l'ente ha specificato che *"per il controllo di gestione, nell'ultimo biennio (2022-2023) sono utilizzati solo in parte i dati della contabilità analitica, in quanto la stessa non è tenuta per tutti i centri di costo, dove sarebbero necessari nuovi investimenti di risorse per adeguare le competenze ed i software gestionali. Allo stato attuale si è ritenuto opportuno avviare il percorso di formazione e adeguamento delle competenze per prepararsi al nuovo sistema contabile ACCRUAL, che dovrà consentire l'effettuazione di rilevazioni contabili complete, da un punto di vista finanziario, economico-patrimoniale ed un più efficace sistema della contabilità analitica"*.

Nel prendere atto del controllo di gestione svolto per le due annualità considerate, la Sezione riscontra un'attività reportistica e di referto, che seppure presenta profili di miglioramento, ancora non risulta pienamente in linea con le prescrizioni normative e le disposizioni regolamentari sul controllo di gestione.

Quindi, la Sezione raccomanda all'ente di proseguire nell'azione di implementazione di tale controllo, adottando un sistema di contabilità economico-patrimoniale fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo e predisponendo l'attività reportistica infrannuale e di referto a consuntivo come da previsioni di legge e di regolamento.

3. Controllo strategico

3.1. Ai sensi dell'art. 147-ter del TUEL il controllo strategico è finalizzato alla 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»*.

Il nuovo regolamento sul sistema dei controlli interni tratta il controllo strategico agli artt. 6-9.

3.2. Rispetto al controllo strategico svolto nel 2022, dall'esame della relazione-questionario e della documentazione in atti emerge un'attività di monitoraggio infrannuale svolta dall'ente, di cui sono stati predisposti *report* periodici, oggetto di approvazione con le deliberazioni di Giunta comunale n. 201 del 25 novembre 2022 e n. 141 del 21 luglio 2023. Anche in merito al controllo svolto nel corso del 2023, emerge che è stato effettuato il "*monitoraggio intermedio sullo stato di attuazione degli obiettivi 2023*", confluito in un *report* approvato dalla Giunta comunale con deliberazione n. 177 del 19 settembre 2023; risulta inoltre, nella relazione-questionario trasmessa alla Sezione, che è in corso di stesura la deliberazione sullo stato finale di attuazione degli obiettivi 2023 (secondo *report*). La relazione sulla *performance* per l'anno 2022 è stata predisposta in data 19 luglio 2022 e validata dal Nucleo di Valutazione (verbale n. 11 del 20 luglio 2022).

Il monitoraggio sullo stato di avanzamento del PEG è svolto da parte di ciascun responsabile, mentre con gli organi di indirizzo politico è effettuato un monitoraggio intermedio, con la produzione di un referto a fine esercizio.

Il controllo strategico svolto nel 2022 e nel 2023 evidenzia l'integrazione con il controllo di gestione, il richiamo a tutti gli indicatori previsti, con indicazione di una elevata percentuale di raggiungimento di obiettivi strategici nell'anno (99,69% nel 2022 e 98,00% nel 2023).

Nel questionario trasmesso, l'ente ha specificato che "*pur non essendo stata adottata una contabilità analitica per tutti i centri di costo, le decisioni dell'Ente sull'allocazione delle risorse, la gestione dei servizi e le politiche tariffarie, sono state sempre orientate dal trend pluriennale dei dati della contabilità economico patrimoniale e finanziaria*".

La Sezione prende atto dell'attività di monitoraggio svolta, raccomandando all'ente di implementare il controllo strategico, in specie sotto il profilo di una maggiore tempestività nello svolgimento dell'attività reportistica rispetto alle verifiche compiute.

4. Controllo sugli equilibri finanziari

4.1. Ai sensi dell'art. 147-*quinquies* del TUEL, il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario, con la vigilanza dell'organo di revisione ed il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive

responsabilità. La richiamata disposizione stabilisce che *«il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni»*.

Il 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 Comune di Porto Torres ha delineato le linee fondamentali di questa tipologia di controllo in conformità con il quadro normativo di riferimento, con un rinvio del Regolamento del sistema integrato dei controlli interni (art. 49) al Regolamento di contabilità armonizzata (artt. 60-64), approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 24 del 26 marzo 2021. L'art. 60 del Regolamento prevede n. 2 report semestrali per il controllo sugli equilibri finanziari.

4.2. Il Comune di Porto Torres ha approvato il bilancio preventivo 2022-2024 con deliberazione Consiglio comunale n. 99 del 28 dicembre 2021, corredato dei necessari pareri e documenti tecnici e contabili, nonché del parere del Collegio dei Revisori dei conti espresso con verbale n. 46 del 6 dicembre 2021.

L'ente ha approvato il bilancio preventivo 2023-2025 con deliberazione Consiglio comunale n. 75 del 30 dicembre 2022, corredato dei necessari pareri e documenti tecnici e contabili, nonché del parere del Collegio dei Revisori dei conti espresso con verbale n. 27 del 10 dicembre 2022.

Il Comune di Porto Torres ha approvato il rendiconto della gestione relativo all'esercizio 2022 con deliberazione del Consiglio comunale n. 30 del 29 giugno 2023, su cui l'Organo di revisione ha espresso giudizio positivo nella relazione del 07/06/2023.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 35 del 27 giugno 2024 l'ente ha approvato il rendiconto della gestione per l'esercizio 2023, su cui l'Organo di revisione ha espresso giudizio positivo nella relazione del 4 giugno 2024.

Dall'esame della relazione-questionario non emergono criticità.

L'attività reportistica intestata al Responsabile del Servizio finanziario risulta regolarmente svolta e di essa si è preso atto con le deliberazioni di Giunta comunale n. 46 del 28 luglio 2022 e n. 89 del 19 maggio 2023, riferibili all'esercizio 2022, mentre riguardo l'esercizio 2023 risulta un *report* semestrale, oggetto di presa d'atto con deliberazione di Giunta

comunale n. 40 del 31 luglio 2023 (nel questionario è stato indicato che il *report* finale è conseguente all'approvazione del rendiconto di gestione relativo all'esercizio 2023 che, alla data di trasmissione del referto alla Sezione non risultava ancora approvato).

Il Comune di Porto Torres ha approvato il bilancio consolidato 2022 con deliberazione Consiglio comunale n. 49 del 29 settembre 2023, corredato dei necessari pareri e documenti tecnici e contabili, nonché del parere del Collegio dei Revisori dei conti espresso con verbale n. 28 del 7 settembre 2023.

La Sezione prende atto della correttezza delle procedure adottate ai fini dello svolgimento dei controlli interni sugli equilibri finanziari, raccomandando una costante attenzione e un puntuale monitoraggio in materia.

5. Controllo sugli organismi partecipati.

5.1. l'art. 147 *quater* del TUEL dispone che l'ente locale effettui il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuando le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente. Inoltre, i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate devono essere rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118.

Il controllo sugli organismi partecipati implica che l'ente locale definisca un sistema di controlli sulle società partecipate, esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, organizzando e gestendo 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.

Il nuovo regolamento comunale sul sistema integrato dei controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 95 del 01/12/2021, disciplina anche il controllo sugli organismi partecipati agli artt. 25-48, contemplando rilevanti e compiuti aspetti di indirizzo, vigilanza, verifica sia preventivi che *in itinere* e successivi intestati all'ente nei confronti degli organismi controllati.

Come indicato dall'art. 27, comma 1, del Regolamento, "*Le finalità del controllo sulle società controllate non quotate sono quelle di 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 dei vincoli di finanza pubblica e degli altri vincoli dettati a queste società”.

Le norme regolamentari prevedono diversi obblighi di relazione e di referto da parte delle società e organismi controllati nei confronti dell'ente (entro il mese di ottobre di ogni anno, è prevista la trasmissione di un documento programmatico triennale ex art. 30; le società e gli organismi controllati trasmettono due relazioni annuali, entro il 15 luglio e il 15 ottobre, sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici e gestionali assegnati nell'anno e degli eventuali scostamenti; altri obblighi di segnalazione e comunicazione ex art. 34 e ss.)

5.2. Il Comune di Porto Torres si è dotato di una specifica struttura per svolgere il controllo ai sensi dell'art. 147 *quater*, comma 1, del TUEL. I controlli sono svolti dal "Servizio società partecipate e controllo analogo". In base ai documenti esaminati, l'ente risulta detenere partecipazioni nelle seguenti società e organismi:

- * Multiservizi S.r.l. (partecipazione: 100%)
- * Azienda Trasporti Pubblici Sassari S.p.A. (partecipazione: 6,15%)
- * Abbanoa S.p.A. (partecipazione: 0,18%)
- * Promin s.c.p.a. (partecipazione: 1,20%)
- * EGAS (partecipazione: 1,07%)
- * Fondazione Sardegna Isola del Romanico (partecipazione: 1,447%)
- * Fondazione MO.So.S (partecipazione: 6,60%).

Rispetto alle verifiche pregresse, emerge una implementazione delle procedure di controllo interno sulle società e gli organismi partecipati, come dimostra in particolare l'incremento dell'attività reportistica da parte degli organismi alla struttura deputata al controllo dall'ente, tuttavia ancora non pienamente in linea con le disposizioni regolamentari. A tale riguardo, in sede istruttoria, l'ente ha indicato che *"per il controllo sugli organismi partecipati, sebbene i controlli preventivi, concomitanti e successivi, nel biennio siano migliorati, si ritiene opportuno predisporre n. 2 report (come previsto nel Regolamento sul sistema integrato dei controlli interni), anziché un unico report annuale, in modo da illustrare anche in sede di monitoraggio periodico le risultanze dei rapporti economici, patrimoniali e finanziari, nonché lo stato di attuazione degli obiettivi degli organismi partecipati"*.

Per l'anno 2022 è stata predisposta una relazione unica concernente il monitoraggio degli organismi partecipati formalizzata con deliberazione Giunta comunale n. 42 del 17 marzo 2023. Analogamente, nella relazione-

questionario concernente l'esercizio 2023 si fa riferimento alla predisposizione di una relazione unica concernente il monitoraggio degli organismi partecipati formalizzata con deliberazione Giunta comunale n. 52 del 13 marzo 2024.

La Sezione ha acquisito agli atti, tra gli altri documenti, la relazione sul governo societario (anno 2022) predisposta dalla Multiservizi Porto Torres S.r.l. e che contiene il programma di valutazione del rischio aziendale, ai sensi dell'art. 6 del D.lgs. n. 175/2016.

Dall'esame delle relazioni-questionario e dalla documentazione trasmessa in atti non emergono criticità in ordine alle attività di monitoraggio svolto dall'ente sui rapporti finanziari, economici e patrimoniali con le società e gli organismi partecipati. Per entrambe le annualità risulta effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati, salvo con la società Abbanoa dove è assente la doppia asseverazione.

Il Comune di Porto Torres ha adottato nei termini, ai sensi dell'art. 20 TUSP, il provvedimento di revisione periodica delle partecipazioni societarie detenute alla data del 31/12/2022 con deliberazione del Consiglio comunale n. 69 del 29/12/2023. Il provvedimento è stato trasmesso al MEF e alla Sezione in conformità alle disposizioni normative dettate dall'art. 20 del TUSP.

Nel provvedimento di ricognizione l'ente motiva le ragioni del mantenimento delle partecipazioni societarie detenute, aggiornando lo stato di attuazione delle misure di razionalizzazione disposte per la società Multiservizi Porto Torres S.r.l. e Promin SCPA.

In particolare, con riguardo alla società in house **Multiservizi Porto Torres S.r.l.**, di cui è stata deliberata la fusione per incorporazione nella Multiis S.p.A., società interamente partecipata e controllata dalla Provincia di Sassari (come da deliberazione del Consiglio comunale n. 77 del 30/12/2022 di revisione ex art. 20 TUSP delle partecipazioni societarie detenute alla data del 31/12/2021 e deliberazione consiliare n. 76 del 30/12/2022 recante l'approvazione del progetto di fusione), l'ente ha rappresentato: *"A causa del prolungarsi dei tempi di formalizzazione della fusione, con deliberazione n. 33 del 19/07/2023 si è reso necessario approvare l'aggiornamento del progetto di fusione, a seguito anche dell'approvazione dei consuntivi riferiti all'esercizio 2022 che ha comportato modifiche al valore economico delle due società e al valore di concambio tra le quote societarie. L'operazione di fusione avrebbe dovuto trovare conclusione con atto notarile la cui stipula era fissata per il giorno*

19/09/2023. Con nota del 15/09/2023 (ns. protocollo n. 41121 del 18/09/2021) l'amministratore straordinario della provincia di Sassari ha manifestato la necessità, alla luce dell'approvazione del Disegno di legge regionale n. 373/A (collegato alla legge di stabilità 2023 concernente 'Disposizioni di carattere istituzionale e ordinamentale su varie materie') di rinviare la data di stipulazione dell'atto notarile per consentire alla Provincia di Sassari le obbligatorie conseguenti valutazioni, che incidono in particolare sui 'Patti Parasociali' della società post fusione. Con nota protocollo n. 42361 del 25/09/2023 inviata all'amministratore straordinario della provincia il sindaco del comune di Porto Torres rimarca l'importanza di concludere quanto prima il percorso condiviso di fusione delle due società, iniziato nel 2021, frutto di un impegnativo lavoro delle due amministrazioni, approvato dai rispettivi organi competenti, nel corso del quale sono state effettuate di comune accordo anche le indicazioni sui patti parasociali, essenziali per il legittimo esercizio concreto del controllo analogo congiunto. Alla data del 31/12/2023 l'operazione straordinaria di fusione per incorporazione della Multiservizi Porto Torres s.r.l. nella Multiss s.p.a. non si era ancora conclusa: l'amministrazione prevede la formalizzazione dell'operazione entro il 31/12/2024". Inoltre, nella relazione-questionario trasmessa con riguardo all'anno 2023, l'ente informa che è stato approvato, oltre al progetto di fusione, anche il piano industriale 2023/2025 della società post fusione.

Infine, con riguardo alla Promin S.C.P.A., sempre nell'ultimo provvedimento di ricognizione approvato, l'ente conferma che la società è inattiva e in liquidazione da molti anni chiarendo che "Il risultato di esercizio negativo è dato dai costi di mantenimento in essere della società nelle more della definizione della liquidazione (onorario liquidatore e spettanze organo di controllo, oltre che dalla svalutazione dei crediti compresi nell'attivo, come misura contabile in vista della definizione del contenzioso). La conclusione della fase liquidatoria non è al momento conosciuta né temporalmente ipotizzabile".

La Sezione prende atto delle attività di controllo svolto, raccomandando di rafforzare l'attività di indirizzo e di monitoraggio sugli organismi partecipati anche attraverso un'azione tesa a incrementarne l'attività reportistica e di referto.

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.

Il Comune di Porto Torres ha dedicato al controllo sulla qualità dei servizi gli artt. 10-18 del Regolamento del sistema integrato dei controlli interni, che ne delineano finalità, struttura (con il coordinamento del Segretario generale), strumenti e metodologie per la misurazione della soddisfazione degli utenti, nonché l'integrazione del controllo di qualità con il ciclo della *performance*.

6.2. Sul sito *web* istituzionale dell'ente, nella Sezione "Amministrazione Trasparente", risulta pubblicata la *Carta dei Servizi Sociali*, ma l'ente riferisce che sono in corso di aggiornamento le carte di vari servizi. A tale riguardo, in sede istruttoria, l'ente riferisce che "*è in via di completamento la stesura della nuova carta dei servizi, adeguata al mutamento organizzativo di alcuni servizi erogati all'utenza rispetto ai quali sono state apportati recenti miglioramenti nell'ottica della transizione digitale*".

Risulta in atti la documentazione comprovante l'attività reportistica intermedia e finale predisposta per l'anno 2022, insieme alle deliberazioni di Giunta di presa d'atto (deliberazione di Giunta comunale n. 178 del 11/10/2022 recante "*Sistema integrato dei controlli interni: Recepimento delle risultanze relative al periodo I semestre 2022, del controllo della qualità dei servizi erogati dall'ente, ai sensi dell'Art. 147 comma 2 lett. e) del TUEL 267/2000*"; deliberazione di Giunta comunale n. 26 del 14/02/2023 recante "*Sistema integrato dei controlli interni: Recepimento delle risultanze finali relative al 2022, del controllo della qualità dei servizi erogati dall'ente, ai sensi dell'Art. 147 comma 2 lett. e) del TUEL 267/2000*").

Risulta in atti anche la documentazione comprovante l'attività reportistica intermedia e finale predisposta per l'anno 2023, insieme alle deliberazioni di Giunta di presa d'atto (deliberazione di Giunta comunale n. 170 del 19/09/2023 recante "*Sistema integrato dei controlli interni: Recepimento delle risultanze relative al I semestre 2023, del controllo della qualità dei servizi erogati dall'ente, ai sensi dell'Art. 147 comma 2 lett. e) del TUEL 267/2000*"; deliberazione di Giunta comunale n. 38 del 01/03/2024 recante "*Sistema integrato dei controlli interni: Recepimento delle risultanze finali relative al 2023, del controllo della qualità dei servizi erogati dall'ente, ai sensi dell'Art. 147 comma 2 lett. e) del TUEL 267/2000*").

Nel corso delle due annualità il controllo sulla qualità dei servizi ha tenuto conto di tutti gli indicatori previsti ed è stata avviata l'attività di

benchmarking con altri enti locali di analoghe dimensioni demografiche, anche se soltanto nel 2023 si è riscontrata la parziale disponibilità di un ente al confronto; sono state avviate attività di misurazione della soddisfazione dell'utenza su tutti i servizi; sono state previste forme di coinvolgimento dei soggetti portatori di interesse (CUG, Consulta delle associazioni di volontariato locali, Ente Parco Asinara, Istituti scolastici).

L'ente, in sede istruttoria, ha riferito che l'impatto sui controlli interni del nuovo regolamento comunale sul sistema integrato dei controlli interni e del nuovo regolamento sulla contabilità armonizzata è da considerarsi positivo, poiché ha favorito il miglioramento dell'organizzazione del lavoro e dei processi gestionali su cui si fondano i controlli interni, evidenziando anche *"un'accresciuta consapevolezza dell'interazione e delle sinergie tra le varie tipologie di controlli interni"*.

I controlli espletati sulla qualità dei servizi da parte del Comune di Porto Torres evidenziano un evidente progresso rispetto alle precedenti verifiche compiute dalla Sezione.

7- Appendice PNRR

Il Comune di Porto Torres è soggetto attuatore di interventi finanziati ai sensi del PNRR.

Dall'esame della relazione-questionario non emergono criticità.

L'ente precisa di avere predisposto adeguati strumenti di monitoraggio finanziario-contabile e della *performance*, nonché procedure di controllo e di rendicontazione efficaci, in base alle direttive e disposizioni nazionali. Con riguardo all'anno 2022, procedure e indicazioni sono state previste con direttive dell'organo politico nonché nel D.U.P., sezione strategica ed operativa (deliberazione Consiglio comunale n. 73 del 20/09/2021) e nel PIAO 2022 (deliberazione Giunta comunale n. 175 del 30/09/2022), con la previsione di specifici obiettivi e controlli a campione sugli atti relativi alle procedure di affidamento dei contratti pubblici e di reclutamento del personale a tempo determinato nell'ambito dei bandi PNRR.

Allo stesso modo, con riguardo all'anno 2023, analoghe procedure e indicazioni sono state previste nel D.U.P., sezione strategica ed operativa (deliberazione Consiglio comunale n. 57 del 08/11/2022) e del PIAO 2023 (deliberazione Giunta comunale n. 56 del 31/03/2023).

L'attuazione dei progetti è affidata ai Responsabili di Area a seconda della missione finanziata con fondi PNRR e il sistema informatico adottato consente il coordinamento e l'interlocuzione tra le aree e il servizio finanziario. I dati derivanti dal monitoraggio svolto sono riportati nei report periodici sul controllo di gestione.

La Sezione prende atto del sistema di monitoraggio predisposto dall'ente rispetto agli interventi finanziari con risorse PNRR, che evidenzia, per le annualità in esame, un evidente miglioramento rispetto alle verifiche pregresse.

Sulla base delle verifiche svolte, la Sezione rileva effettivamente diversi e rilevanti aspetti migliorativi nelle diverse tipologie di controllo interno esaminate per gli anni 2022-2023 rispetto alle verifiche in precedenza compiute, così da poter ritenere come complessivamente adeguato il sistema integrato di controlli interni avviato nel Comune di Porto Torres.

Al contempo, tenuto conto anche degli esiti delle verifiche svolte e delle osservazioni trasmesse dal Comune di Porto Torres, evidenziate talune criticità nello svolgimento dei controlli, la Sezione raccomanda all'ente di:

- a) migliorare il *controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile* sotto il profilo delle tecniche di campionamento degli atti in modo che siano conformi all'art. 147-bis del TUEL;
- b) implementare il *controllo di gestione*, adottando un sistema di contabilità economico-patrimoniale fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo e predisponendo l'attività reportistica infrannuale e di referto a consuntivo come da previsioni di legge e di regolamento;
- c) implementare il *controllo strategico*, in specie sotto il profilo di una maggiore tempestività nello svolgimento dell'attività reportistica rispetto alle verifiche compiute;
- d) rafforzare l'attività di indirizzo e di monitoraggio sugli organismi partecipati anche attraverso un'azione tesa a sollecitarne l'attività reportistica e di referto;
- e) completare i processi di aggiornamento delle Carte 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 dei controlli interni nel Comune di Porto Torres negli anni 2022 e 2023 con le raccomandazioni di cui in motivazione.

DISPONE

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

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