

**Deliberazione n. 63/2023/VSGC**



**Repubblica italiana**

**Corte dei conti**

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

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario relatore

nella Camera di consiglio del 5 giugno 2023

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione

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

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. del 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

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

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

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 16/SEZAUT/2022/INPR di approvazione delle "Linee guida per le relazioni

annuali del Sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2021”;

VISTA la deliberazione della Sezione di controllo della Regione Sardegna n. 14/2023/INPR di approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2023;

VISTA la relazione-questionario sul sistema dei controlli interni per l'esercizio 2021 della Comune di Sassari;

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

VISTA la nota del 1° giugno 2023 con la quale il Magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 8 bis/2023, con la quale è stata convocata l'odierna camera di consiglio;

UDITO il Magistrato Relatore Referendario Elisa Carnieletto;

Ritenuto in

### **FATTO**

**1.** I controlli interni rappresentano un fondamentale presidio per il buon andamento delle Pubbliche amministrazioni, in quanto funzionali a consentire all'ente di valutare l'andamento delle gestioni e di adottare le opportune misure correttive in presenza delle criticità e delle disfunzioni rilevate.

**2.** L'art. 148 TUEL prevede che le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni 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 Comune, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno.

**3.** Anche per l'anno 2021, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 16/2022/INPR del 4 novembre 2022, ha approvato la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2021 la cui impostazione risponde principalmente all'esigenza di offrire *"uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente per la raccolta di dati omogenei e comparabili basati su criteri univoci idonei a fornire una visione d'insieme su cui fondare valutazioni di adeguatezza, affidabilità ed efficacia circa il sistema dei controlli realizzato nel corso del tempo dai singoli Enti"*. La relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni conserva in buona parte inalterato il contenuto delle Linee guida approvate gli scorsi anni, essendo strutturata in forma di questionario a risposta sintetica articolato in 7 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) e tre appendici (appendice COVID, appendice lavoro agile, appendice PNRR) (cfr. deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR). Ciascuna sezione è corredata da uno spazio NOTE, posto dopo i quesiti,

dedicato ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni, ovvero all'inserimento di informazioni integrative di carattere generale, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari. Un elemento di novità nello schema della relazione-questionario per l'esercizio 2021 è costituito dall'introduzione dell'appendice sul PNRR, concernente i controlli sull'attuazione degli investimenti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, in cui gli enti locali svolgono il ruolo fondamentale di "enti attuatori". In tale contesto il sistema dei controlli interni dovrà essere strutturato in modo da consentire un monitoraggio efficace della regolarità amministrativo-contabile delle procedure e degli atti di impegno sottostanti agli investimenti, dello stato di attuazione degli stessi nei tempi programmati, e dovrà, al tempo stesso, garantire l'implementazione di adeguati flussi informativi anche al fine della tracciabilità delle operazioni e del caricamento dei dati nel nuovo sistema ReGis.

**4.** Questa Sezione regionale di controllo, nell'ambito della programmazione dell'attività di controllo per il 2023, approvata con deliberazione n. 14/2023, ha stabilito di procedere alla verifica sul funzionamento dei controlli interni, relativi all'esercizio per il 2021, sui Comuni della Regione.

**5.** Il magistrato istruttore ha pertanto esaminato il referto del sindaco sul funzionamento dei controlli interni nell'esercizio 2021 del Comune di Sassari, inviato a questa Sezione regionale di controllo nel rispetto delle forme e dei termini previsti dall'art. 148 del T.U.E.L. e redatto in conformità alle linee-guida approvate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti con la citata deliberazione n. 16/2022. Si è reso necessario il reperimento di ulteriore documentazione sul sito web

istituzionale dell'ente. In particolare, sono stati consultati i pareri del Collegio dei Revisori rilevanti in relazione all'esercizio finanziario in esame, il bilancio consolidato e il rendiconto 2021.

**6.** Va premesso che il Comune di Sassari è risultato tra gli enti classificati a rischio "medio" di controllo secondo i parametri indicati dalla Sezione delle Autonomie (cfr. del. 23/SEZAUT/2019), situazione questa che secondo la stessa Sezione delle Autonomie connota gli enti nei quali vi è una scarsa incisività dei controlli interni sulla gestione, *"in quanto caratterizzata dall'esistenza di diffuse resistenze al cambiamento e dalla persistenza di zone d'ombra connotate da ridotta regolarità e trasparenza. Questa limitata capacità di incidere efficacemente sulle scelte operative adottate e di garantire la sana gestione finanziaria dell'ente (cd. "efficacia del controllo") è determinata, peraltro, dalla contemporanea assenza di tipologie di controllo, per così dire, di eccellenza, dotate cioè di dinamicità e precisione tali da riuscire a supplire con performance di rilievo, in termini di capacità di coinvolgimento effettivo dei responsabili dell'Ente, ad alcune carenze presenti in altri settori del controllo"*.

**7.** Sulla base dell'analisi del questionario, il magistrato istruttore ha richiesto, con apposita nostra istruttoria del 24 gennaio 2023, ulteriori elementi utili a verificare la effettiva adeguatezza dei controlli interni e di fornire informazioni sulle eventuali misure correttive poste in essere dall'Amministrazione comunale. Alla richiesta istruttoria l'Ente ha fornito puntuale riscontro con nota del 16 febbraio 2023 e del 11 maggio 2023.

**8.** In esito al riscontro istruttorio fornito dall'ente, il magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l'ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze

dell'istruttoria svolta sulla Comune di Sassari all'esame del Collegio.

### **DIRITTO**

**1.** L'importanza del sistema dei controlli interni negli enti locali ai fini della garanzia di una sana gestione finanziaria e del rispetto degli equilibri di bilancio si riflette nelle funzioni di verifica intestate alla Corte dei conti dal legislatore sin dall'introduzione dell'art. 3 c. 4 della L.n. 20/1994 e dall'art. 7 c. 7 della L. n. 131/2014. In quest'ottica si colloca la previsione di cui all'art. 148 TUEL, il quale ha disciplinato i poteri di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, che sono tenute a verificare annualmente, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale.

**2.** Il ruolo del sistema integrato dei controlli interni quale presidio della stabilità finanziaria e dell'equità intergenerazionale si riflette anche nella previsione contenuta nel comma 4 dell'art. 148 TUEL, il quale ha introdotto l'irrogazione di una sanzione pecuniaria a carico degli amministratori locali da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali nei casi di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottati dall'Amministrazione. Infatti, la Sezione delle Autonomie ha ricordato che *"presso le Sezioni giurisdizionali regionali, in forza del comma 4, art. 148 del Tuel, potranno essere attivati giudizi per l'irrogazione di sanzioni agli amministratori nel caso le Sezioni di controllo dovessero rilevare l'assenza o l'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottati dagli Enti"* (deliberazione n. 13/2021/INPR del 21 luglio 2021).

**3.** Le finalità del controllo affidato alla Corte comprendono, come precisato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione

SEZAUT/28/2014/INPR, la verifica dell'adeguatezza e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni; la valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati; la verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile; la rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; il monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente; il monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati.

**4.** L'art. 148, co. 1, del T.U.E.L. prevede che le Sezioni regionali della Corte dei conti, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano con cadenza annuale il funzionamento dei controlli interni *«ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale»*. Pertanto, il Collegio ritiene che l'esame circa il funzionamento dei controlli interni debba opportunamente considerare anche i principali valori del rendiconto per l'esercizio 2020 e del bilancio consolidato della Comune di Sassari al fine di verificare il rispetto dell'equilibrio di bilancio da parte dell'ente.

**6.** Va quindi rilevato che, dall'esame del questionario 2021 e dall'istruttoria svolta, sono emerse numerose debolezze strutturali nonché carenze organizzative e metodologiche che devono essere segnalate ai fini del superamento delle criticità riscontrate e dell'implementazione del sistema dei controlli interni, come di seguito si vanno ad evidenziare.

**7.** Il controllo di regolarità amministrativa e contabile disciplinato dall'art. 147-bis del TUEL è complessivamente avviato dall'ente in conformità a

quanto già accertato all'esito delle precedenti verifiche (cfr. del. n. 29/2022/VSGC). Il Comune ha previsto e prodotto 2 report, e in sede di integrazioni istruttorie ha trasmesso i report semestrali relativi al periodo gennaio-giugno e luglio-dicembre, corredati dalle schede statistiche riepilogative degli esiti del procedimento di estrazione, con indicazione degli estremi dell'atto (numero, data e settore di provenienza della determinazione/provvedimento SUAP ), data di estrazione e numero degli atti pubblicati ed esaminati per ciascun semestre di riferimento, distinti per mese. La campionatura degli atti esaminati, per un totale di 572, è avvenuta mediante estrazione casuale semplice gestita informaticamente. Pertanto, come evidenziato dall'ente in sede istruttoria, *"gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa in quanto il piano comunale nella subjecta materia ha previsto un peculiare sistema di campionamento e di scelta casuale degli atti"*. Per quanto attiene alla tecnica di campionamento da utilizzare per la selezione degli atti, si deve rammentare quanto osservato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, secondo la quale il controllo successivo di regolarità amministrativa deve essere assicurato *"alla stregua di tecniche di campionamento statistico probabilistico, debitamente motivate. A tale proposito risulterebbe utile disporre, di metodi di campionamento affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico"*.

**8.** Il Collegio intende rimarcare che l'esigenza di verifica del funzionamento dei controlli interni acquisisce una significativa importanza nell'attuale contesto in cui gli enti locali sono coinvolti nell'attuazione del



Piano nazionale di Resistenza e Resilienza (PNRR) con particolare riguardo alle attività di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi del PNRR. In questo ambito, assumono particolare centralità il controllo sugli equilibri finanziari, il controllo di gestione - finalizzato a ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate e tra risorse impiegate e risultati- e il controllo strategico, quale momento di verifica dello stato di attuazione dei programmi e attività funzionale all'adempimento relativo agli equilibri di bilancio.

**9.** Il controllo di gestione risulta svolto in modo complessivamente adeguato nel Comune di Sassari; sono stati prodotti tutti i report indicati dall'ente e sono stati elaborati tutti gli indicatori indicati nel questionario, a differenza di quanto accertato nel corso delle precedenti verifiche sul questionario 2016 (cfr. deliberazione n. 71/2017/VSPG) e sul questionario 2020 (cfr. deliberazione n. 29/2023/VSPG). In sede istruttoria l'ente ha evidenziato che gli esiti del controllo di gestione non hanno influito in quanto, nell'espletamento del controllo successivo di regolarità amministrativa, il Comune di Sassari applica l'apposito piano comunale in materia *"per il cui tramite, sono preventivamente individuate per l'attività di verifica le seguenti categorie di atti amministrativi: - determinazioni dirigenziali; - provvedimenti unici conclusivi dei procedimenti adottati in seguito a conferenza di servizi dallo Sportello Unico per le Attività produttive e per l'edilizia abitativa (SUAPE). Il controllo di cui trattasi, pertanto, riguarda tutti i settori e i servizi dell'Ente e abbraccia complessivamente tutti gli ambiti di attività"*. Il referto finale sul controllo di gestione 2021, che riporta fedelmente i risultati contenuti nella relazione sulla performance, integrati con la tabella rappresentativa dei

costi e della percentuale di realizzazione nell'esercizio finanziario di riferimento, è stato trasmesso alla Sezione di controllo con il riscontro istruttorio del 22 febbraio 2023. Al riguardo, si richiama l'Ente alla puntuale osservanza degli obblighi previsti dall'art. 198 bis Tuel, al fine di consentire un'adeguata valutazione del sistema integrato dei controlli interni dell'Amministrazione comunale. La Sezione rimarca la centralità di questa tipologia di controllo che mira ad evidenziare lo scostamento tra obiettivi e risultati e deve essere fondato su un sistema informativo delle criticità rilevate, al fine di consentire ai responsabili della decisione di approntare le conseguenti azioni correttive. Si ritiene, in questa sede, utile rammentare che il controllo di gestione (cfr. deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR) non può prescindere dall'utilizzo di strumenti tecnico-contabili quali: il budget, che per gli enti locali può essere rappresentato dal PEG; la contabilità analitica, fondata su una contabilità generale economico-patrimoniale; l'analisi di bilancio, con gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; il benchmarking; il sistema di reporting.

**10.** Il controllo strategico previsto dall'art. 147-ter del TUEL è complessivamente delineato dalla Relazione sulla Performance 2021-2023 e dalla Relazione sulla Performance 2021, oltre che dagli artt. 8-10 del Regolamento sui controlli interni del Comune di Sassari, che prevedono le finalità e gli strumenti di pianificazione strategica, le fasi e il sistema di reportistica. Si riferisce di una percentuale media del 90 % di obiettivi raggiunti nell'anno, in diminuzione rispetto a quanto accertato all'esito della precedente verifica (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 29/2023/VSGC). In merito alla programmazione, si segnala inoltre, l'importanza del PIAO (Piano integrato di attività e organizzazione)

introdotto all'articolo 6 del decreto legge n. 80/2021, che riunisce in un unico documento semplificato la programmazione dell'ente in materia di performance, fabbisogni del personale, parità di genere, lavoro agile, anticorruzione, nonché del nuovo "Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa e individuale" (SMVP) che fornisce un quadro d'insieme sull'andamento dell'attività comunale e della performance dell'ente, ricalca la struttura del precedente Regolamento sulla gestione del sistema di valutazione e recepisce le modifiche introdotte dal D.Lgs. 25 maggio 2017, n. 74 e dal DL 80/2021.

La Sezione, nel rilevare la sensibile contrazione di obiettivi strategici raggiunti e l'incremento di indicatori elaborati e utilizzati nell'anno 2021 rispetto a quanto attestato per l'esercizio 2020, conferma, in continuità con il precedente esercizio, una corretta impostazione del controllo strategico, sia nella sua fase di programmazione sia nella fase di rendicontazione, la quale, tuttavia, presenta margini di miglioramento che potranno essere realizzati da parte del Comune di Sassari mediante l'adozione di idonee misure correttive funzionali a valorizzare la specificità del controllo strategico, che consiste nella sua capacità di verificare *"l'attitudine dell'ente a programmare, assieme alla corretta capacità di misurare il grado di realizzazione sia dei risultati che delle performance"* (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

**11.** Sono emerse numerose criticità nell'organizzazione e nell'attuazione del controllo sugli equilibri finanziari. Sono state richieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario per la gestione di competenza, il controllo sugli equilibri finanziari non è stato integrato con il controllo sugli organismi partecipati e il responsabile del servizio finanziario non ha adottato specifiche linee di indirizzo e coordinamento per l'ordinato

svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari. Al riguardo, il Comune precisa in sede istruttoria che *"l'andamento dei principali indicatori finanziari non richiedeva interventi specifici né faceva emergere particolari criticità"*. Con la deliberazione n. 39/2022 il Consiglio ha evidenziato il sensibile incremento dei costi per la fornitura di energia elettrica (pari ad euro 1.100.000,00) e per la fornitura di gasolio (pari ad euro 400.000,00), che ha comportato la previsione di un disavanzo di gestione. Peraltro, nella medesima deliberazione l'ente specifica le necessarie contromisure al fine di ripristinare gli equilibri di bilancio anche per le annualità 2023-2024.

**12.** Dall'esame del rendiconto 2021 e del parere dell'Organo di Revisione emerge che, in base alle verifiche di regolarità amministrativa e contabile effettuate durante l'esercizio, i revisori hanno attestato di non aver rilevato gravi irregolarità contabili e finanziarie, raccomandando all'ente di verificare costantemente il rispetto del piano straordinario da rientro da maggior disavanzo da riaccertamento dei residui, nonché la verifica del rispetto degli obiettivi di finanza pubblica. L'Organo di Revisione ha svolto le seguenti considerazioni: l'ente non è in dissesto finanziario né strutturalmente deficitario; nel corso del 2021 il Comune ha provveduto al riconoscimento e finanziamento di debiti fuori bilancio da sentenze esecutive per un importo di euro 215.888,13 e non si rilevano debiti fuori Bilancio dopo la chiusura dell'esercizio ed entro la data di formazione dello schema di Rendiconto; il rendiconto della gestione evidenzia un risultato positivo di amministrazione pari ad euro 184.361.890,28; la parte disponibile riporta un disavanzo da ripianare di euro -5.660.037,53, ma segna comunque una evoluzione positiva rispetto al precedente esercizio finanziario; l'ente ha provveduto al riaccertamento ordinario dei residui

attivi e passivi al 31 dicembre 2021 con la deliberazione di Giunta n. 4299 del 23 maggio 2022. In merito alla gestione dell'indebitamento l'ente ha rispettato il limite posto dall'art. 204 del TUEL e ha registrato un miglioramento rispetto al precedente esercizio finanziario; l'equilibrio di bilancio riporta un saldo di euro 5.293.383,14 e un equilibrio complessivo di euro 23.557.401,80. In sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio il Comune ha adottato la deliberazione n. 39 del 28 luglio 2022.

**13.** La Sezione, rilevato, che in base al questionario, al parere dell'organo di revisione ed al rendiconto 2021, emergono significative criticità nell'organizzazione dell'attività di controllo sugli equilibri finanziari, raccomanda all'ente di procedere alla implementazione di questa tipologia di controllo in considerazione dei complessivi margini di miglioramento che continuano a connotarne l'attuazione, e ricorda quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, la quale ha precisato che il controllo sugli equilibri finanziari *"è rivolto a finalizzare l'abituale raffronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di misure atte anche a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio (sentenza Corte Cost. n. 198/2012). Trattasi di un controllo "dinamico" perché collegato in qualche modo al più ampio principio del pareggio di bilancio e perché l'attività di gestione viene guidata anche dalle misure correttive suggerite dalla Corte dei conti"*.

**14.** Il controllo sugli organismi partecipati è stato svolto in maniera abbastanza puntuale, nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari interne. Tuttavia, non sono previsti report informativi e periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali e non risultano avviate azioni correttive a fronte

di un report ufficializzato. Non sono stati previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali e non sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali, né sono emersi indicatori di crisi aziendale nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio. Sono emersi, tuttavia, alcuni miglioramenti rispetto a quanto accertato dalla Sezione in esito alla precedente verifica (cfr. deliberazione n. 29/2023/VSGC). In particolare, con deliberazione n. 14 del 26 gennaio 2022, è stato approvato il "Regolamento sui controlli delle società partecipate dalla Comune di Sassari". L'ente, nel riscontro istruttorio, ribadisce ancora una volta le difficoltà connesse ai processi di carattere organizzativo, gestionale e contabile degli organismi partecipati (liquidazione del Consorzio Industriale ZIR Predda Niedda, liquidazione della società Promin Scpache, complessità dei rapporti societari con la società Abbanoa SpA) che si ripercuotono in modo diretto sul puntuale espletamento dei controlli da parte dell'ente. La Sezione richiama l'ente ad implementare i controlli sugli organismi partecipati rimuovendo le criticità emerse in sede di analisi del questionario per l'anno 2021 che coincidono in parte con quelle già evidenziate nell'ambito della verifica inerente al questionario 2020 (cfr. deliberazione n. 23/2023/VSGC) e che inficiano la piena efficacia di tale forma di controllo.

**15.** Si è proceduto ad esaminare il bilancio consolidato 2021 del Comune di Sassari, dal quale si evince che il perimetro del gruppo amministrazione pubblica è costituito dai seguenti organismi partecipati: Abbanoa S.p.A., Azienda Trasporti Pubblici (ATP) e Consorzio Industriale Provinciale (CIP). Dallo schema del bilancio consolidato dell'anno 2021 emergono i seguenti dati di sintesi: il risultato dell'esercizio conseguito nel 2021 è pari ad euro

– 5.326.971,00; totale del passivo uguale ad € 854.939.824,00. Il saldo negativo della gestione, rispetto al precedente esercizio finanziario, è da ascrivere principalmente alla diminuzione delle componenti positive della gestione e delle sopravvenienze attive e all'aumento degli oneri straordinari. L'Ente ha provveduto alla razionalizzazione periodica di tutte le partecipazioni pubbliche possedute con delibera del Consiglio comunale n. 79/2021.

**16.** Permangono, tuttavia, significative criticità nel controllo sulla qualità dei servizi: le rilevazioni sulla qualità dei servizi nell'anno 2021 non si sono estese agli organismi partecipati, non sono stati effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e non è stato previsto il coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità e non sono stati prodotti i report previsti. In riscontro ai chiarimenti istruttori, il Comune di Sassari ha precisato che per l'annualità 2021 *"la rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza ha risentito ancora del protrarsi degli effetti legati alla pandemia e alla modalità di rilevazione mediante somministrazione "diretta" dei questionari ai fruitori, in uso nell'Ente"*. Il Collegio, pur prendendo positivamente atto che l'Ente ha adottato la Carta dei Servizi ed è stata implementata l'attività di reportistica, evidenzia che l'ente ha registrato difficoltà nell'organizzazione e nell'attuazione di questa tipologia di controllo. Si raccomanda al Comune di elaborare ed applicare tutti gli strumenti idonei ad implementare il controllo sulla qualità dei servizi resi e a rimuovere le criticità rilevate, ricordando che, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, conoscere le aspettative e i bisogni dei destinatari è *"condizione indispensabile per costruire indicatori di*

*misurazione e verifica della qualità, come rapporto tra prestazioni erogate e bisogni soddisfatti. Il valore della customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche consiste nell'individuare il potenziale di miglioramento dell'Ente, nonché dei fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere. Rilevare la customer satisfaction serve a costruire un modello di relazione amministrazione-cittadini basato sulla fiducia e a dare nuova legittimazione all'azione pubblica fondata sulla capacità di fornire risposte tempestive e corrispondenti ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese"* (cfr. deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR).

**17.** Va poi valutata non del tutto adeguata la predisposizione di misure atte a fronteggiare i riflessi organizzativi derivanti dalla implementazione del lavoro a distanza. Infatti, sono state riscontrate difficoltà nell'organizzare le prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile; non è stato adeguato il sistema di valutazione della performance alla nuova organizzazione di lavoro fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente. In sede istruttoria l'ente ha chiarito che tali difficoltà, principalmente di carattere tecnologico, organizzativo e gestionale, sono da ascrivere in particolare alla *"carenza di dotazioni informatiche"* da assegnare al personale in modalità di lavoro agile e all'assenza di fornitura *"presso la sede di svolgimento del lavoro agile della rete internet per la connessione"*. Tuttavia, l'ente ha approvato il *"regolamento per la disciplina del lavoro agile dei dipendenti"* con delibera n. 23/2023.

**18.** L'appendice PNNR e PIAO vuole cogliere, sul versante dei controlli interni, le azioni dell'ente relative alla implementazione dello straordinario



piano di investimenti pubblici, che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori e in cui sono state inserite anche alcune domande relative al PIAO, il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021. Il Comune ha attestato di essere soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR e di aver adottato specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione e conflitti di interesse. Inoltre, il sistema informativo dell'Ente implementa integralmente tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR, al fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGis, gestito dal MEF. Tuttavia, non sono previsti specifici report, indirizzati 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. La Sezione rimarca che non sono state individuate le procedure amministrative da semplificare e reingegnerizzare in attuazione del PIAO. Al riguardo, l'ente precisa che il PIAO 2023-2025 – nel quale si prevede l'individuazione delle procedure – è in corso di elaborazione.

**19.** Nel contesto in esame, è altresì compito degli enti locali monitorare lo stato di avanzamento fisico, finanziario e procedurale degli interventi finanziati, nonché controllare, 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.

## PQM

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna, in esito alla verifica sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2021, invita il Comune di Sassari a potenziare il sistema di controllo interno agendo sulle criticità evidenziate in parte motivazionale e, in particolare:

- a perfezionare le modalità di campionamento degli atti da sottoporre al controllo di regolarità amministrativa e contabile, aumentando la quantità degli atti da sottoporre al controllo;
- ad incrementare, nell'ambito del controllo di gestione, l'utilizzo degli indicatori, al fine di fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere e che siano in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando l'eventuale riprogrammazione degli obiettivi;
- nell'ambito del controllo sugli equilibri finanziari, ad assicurare il continuo monitoraggio delle risultanze della gestione finanziaria, il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica ed a favorire un'effettiva integrazione tra controllo sugli equilibri finanziari e controllo sugli organismi partecipati;
- a rafforzare un sistema di verifica complessiva sulla qualità dei servizi offerti, aumentando il numero di report prodotti nonché il coinvolgimento attivo degli *stakeholders* e il confronto sistematico di *benchmarking* in riferimento ai livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni, al fine di aumentare il potenziale informativo dei dati raccolti e di migliorare conseguentemente i processi organizzativi e gestionali dell'ente;
- ad assicurare il costante aggiornamento del Regolamento sul

sistema dei controlli interni del Comune e del Regolamento di contabilità, che tenga conto di eventuali, sopravvenute modificazioni normative;

- a predisporre specifici report per gli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR, il rispetto dei tempi programmati dalla timeline interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE.

#### **DISPONE**

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco del Comune di Sassari, al Segretario generale, al Consiglio Comunale, al Collegio dei Revisori dei conti, all'Assessore agli enti locali della Regione autonoma della Sardegna, al Consiglio delle Autonomie locali;

- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Cagliari nella camera di consiglio del 5 giugno 2023.

IL RELATORE  
Elisa Carnieletto

IL PRESIDENTE  
Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 6 giugno 2023

IL DIRIGENTE  
Giuseppe Mullano

