



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

o

**VERIFICA SUL FUNZIONAMENTO DEL
SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI
INTERNI NEL COMUNE DI ORISTANO
ESERCIZIO 2019**

(art. 148 D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267)



CORTE DEI CONTI





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**VERIFICA SUL FUNZIONAMENTO DEL
SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI
INTERNI NEL COMUNE DI ORISTANO
ESERCIZIO 2019**

(art. 148 D. Lgs. 18 agosto 2000 n. 267)

Verifica sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nel Comune di Oristano
Esercizio 2019

Magistrata relatrice: Referendaria Maria Stella Iacovelli

Funzionario istruttore: Dott. Stefano Deliperi

INDICE

1	PREMESSA - I CONTROLLI INTERNI NEL 2019.....	3
2	IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1).....	8
3	IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 2).....	11
4	IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3).....	14
5	IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4).....	1818
6	IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5)	20
7	IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6).....	233
8	IL CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI (SEZIONE 7).....	266
9	OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE	28

1 PREMESSA - I CONTROLLI INTERNI NEL 2019

L'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL) recita testualmente: *“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 tale 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, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti”*.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 18/2020/INPR, ha elaborato le linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza COVID-19 al fine di rafforzare i processi di controllo nel contesto della complessa e delicata situazione sanitaria.

Per quanto riguarda l'esercizio 2019, le Linee guida diramate dalla **Sezione delle Autonomie** ai sensi dell'art. 148 TUEL sono contenute nella **deliberazione n. 19/SEZAUT/2020/INPR** che ricorda come *“Ai sensi dell'art. 11-bis del d.l. n. 174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, l'obbligo di invio del questionario alla Corte dei conti deve intendersi riferito, altresì, ai Comuni ed alle Province e Città metropolitane ricomprese nel territorio delle Regioni a statuto speciale nonché agli Enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano”*.

Nella citata deliberazione si premette, tra l'altro, che *“Il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce il miglior presidio per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, oltreché per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali. In un contesto di crescenti difficoltà economiche e finanziarie, l'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del management e per soddisfare i bisogni della collettività amministrata. Attivando il processo di autovalutazione dei propri sistemi di pianificazione-programmazione e controllo nonché dei cicli erogativi in termini di apporto quantitativo e qualitativo, l'Ente può, infatti, ottimizzare le proprie performance attraverso un*

articolato flusso informativo che, partendo dagli obiettivi strategici, è in grado di individuare ed alimentare gli obiettivi operativi in un quadro organizzativo più strutturato e consapevole.”

Alle menzionate Linee guida è allegato, analogamente agli anni scorsi, uno schema di relazione-questionario la cui impostazione risponde principalmente all’*“esigenza di far emergere, attraverso il raffronto tra i diversi ambiti operativi del controllo, il profilo caratteristico del sistema attuato dal singolo Ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere efficacemente sui processi in atto sviluppando nuove sinergie. Ciò anche al fine di incoraggiare le Amministrazioni ad individuare le criticità e le lacune del sistema, valutarne il complessivo rischio di controllo e proporre le soluzioni correttive più adeguate.”*

La **Sezione del controllo per la Regione Autonoma della Sardegna**, ritenendo che le Linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti non necessitassero di adattamenti e fossero direttamente applicabili agli Enti locali della Regione Sardegna, le ha recepite con la **deliberazione n. 128/2020/INPR** disponendo, altresì, che le relazioni dovessero pervenire alla Sezione entro **il termine del 31 dicembre 2020**, corredate dal **parere dell’organo di revisione** dell’ente e dai documenti indispensabili per una compiuta istruttoria da parte della Sezione, nonché **da tutti i referti di controllo prodotti nell’anno**.

Nella stessa deliberazione n. 128/2000/INPR, la Sezione regionale richiama l’**art. 148, comma 4, del d. lgs. n. 267/2000** che prevede l’irrogazione di una sanzione pecuniaria a carico degli amministratori responsabili, nell’ipotesi in cui la Corte dei conti rilevi, sulla scorta delle risultanze dell’attività di verifica effettuata, l’*“assenza”* o l’*“inadeguatezza”* degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottati dall’amministrazione.

Il regime sanzionatorio previsto dal citato art. 148, comma 4, conferisce all’attività di verifica intestata alla Corte dei conti una natura non solo collaborativa, ossia indirizzata alla formulazione di osservazioni e di rilievi nella prospettiva di stimolare nelle amministrazioni un affinamento del sistema dei controlli, ma anche afflittiva essendo gli esiti della suddetta verifica destinati a fungere da presupposto per l’applicazione di una sanzione pecuniaria da parte della Sezione giurisdizionale nei confronti gli organi - burocratici ed elettivi - istituzionalmente preposti al funzionamento dei controlli, nei limiti delle specifiche competenze funzionali e delle connesse responsabilità.

La relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni nel 2019 è strutturata in forma di questionario a risposta sintetica articolato in n. 7 sezioni riferite ai seguenti argomenti:

1. Sistema dei controlli interni
2. Controllo di regolarità amministrativa e contabile
3. Controllo di gestione
4. Controllo strategico
5. Controllo sugli equilibri finanziari
6. Controllo sugli organismi partecipati
7. Controllo sulla qualità dei servizi

Al termine del questionario è stata inserita una sezione "Note", al fine di consentire all'ente di procedere ad eventuali integrazioni attinenti ad elementi conoscitivi aggiuntivi di carattere generale, a commenti o all'inserimento di ulteriori elementi informativi connessi a specifici quesiti ovvero reputati funzionali alla migliore rappresentazione di situazioni particolari.

• **Atti allegati al Sistema di Contabilità Territoriale (ConTe) e reperiti sul sito *web* istituzionale del Comune di Oristano**

La relazione sul sistema dei controlli interni del Comune di Oristano per l'anno 2019 risulta acquisita, tramite ConTe, con prot. di ricezione n. 1653 del 22 dicembre 2020.

A corredo sono stati inseriti il referto del controllo di gestione (nota del 27 novembre 2020, prot. ricezione n. 5130) e il parere del Collegio dei Revisori (nota del 22 dicembre 2020, prot. ricezione n. 1654).

Sul sito *web* istituzionale dell'ente (<https://www.comune.oristano.it>), nella Sezione Amministrazione Trasparente, sono stati reperiti i seguenti atti:

- Statuto comunale (approvato con deliberazione C.C. n. 48/1992, modificato e integrato con deliberazioni C.C. n. 41/1996 e n. 150/1996);
- Regolamento sulla composizione e il funzionamento del Nucleo di Valutazione (approvato con deliberazione G.C. n. 270/2017);
- Regolamento per il Servizio ispettivo del Personale (approvato con deliberazione G.C. n. 202/2020).

Inoltre, al di fuori della Sezione Amministrazione Trasparente, sono stati reperiti il Regolamento per la disciplina dei controlli interni (approvato con deliberazione C.C. n. 3/2013) e il Regolamento di contabilità dell'ente (approvato con deliberazione del C.C. n. 34 del 12 febbraio 1998).

- **Le risultanze istruttorie**

All'esito di un primo sommario esame della relazione sindacale sul sistema integrato dei controlli interni si riteneva necessario acquisire ulteriore documentazione e, pertanto, veniva formulata, tramite *pec* prot. n. 0004178 del 3 giugno 2021, richiesta di acquisizione dei *report* prodotti nell'anno con riferimento alle diverse tipologie di controllo e di eventuali ulteriori Regolamenti adottati in materia di controlli interni. Con la medesima nota veniva chiesto, inoltre, di riferire sinteticamente in ordine ai seguenti aspetti:

"1. Sistema dei controlli interni

- *indicare le ragioni della mancata conformità dello svolgimento dei controlli di gestione, strategico e sugli organismi partecipati rispetto alle previsioni e alle finalità indicate dai Regolamenti dell'Ente (punto 1.1);*

- *specificare gli elementi che determinano un indice di criticità "alto" nell'organizzazione e nell'attuazione dei controlli sugli organismi partecipati (punto 1.4).*

2. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

- *rappresentare le motivazioni che hanno indotto all'adozione di una tecnica di campionamento causale (2.3) che non tiene conto degli esiti del controllo preventivo dell'anno precedente (2.4-bis) e relazionare sul mancato adeguamento nel 50% dei casi alle direttive impartite ai responsabili dei servizi in riferimento agli atti ove siano state riscontrate "irregolarità" nel corso del controllo di regolarità successivo (punto 2.9.1).*

3. Controllo di gestione

- *fornire le motivazioni sul mancato utilizzo dei risultati del controllo di gestione per la riprogrammazione degli obiettivi (punto 3.6).*

5. Controllo sugli equilibri finanziari

- *indicare la ragione per cui non è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate nel rispetto dell'art. 195 Tuel (5.8).*

6. Controllo sugli organismi partecipati

- indicare le ragioni del mancato adeguamento degli statuti degli organismi partecipati ai principi di cui al decreto legislativo n. 175/2016 e s.m.i. e agli artt. 5 e 192 del decreto legislativo n. 50/2016 (punto 6.10);

7. Controllo sulla qualità dei servizi

- rappresentare le cause che hanno condotto a limitare l'analisi sulla qualità solo rispetto ad alcuni servizi comunali (punto 7.1), ad escludere alcuni indicatori (punto 7.4), al modesto livello di appropriatezza (punto 7.5), alla mancata pubblicizzazione dei risultati (punto 7.7.3) e al mancato coinvolgimento dei portatori d'interesse (punto 7.9)."

Il Comune di Oristano, con nota dell'11 giugno 2021 a firma del Segretario generale, assunta al protocollo della Sezione con il n. 0004365 del 14 giugno 2021, forniva i chiarimenti sollecitati e, per quanto riguarda la richiesta di acquisizione documentale, precisava quanto segue:

"1. si conferma che il regolamento per la disciplina dei controlli interni attualmente vigente è quello che si trova pubblicato sul sito istituzionale del Comune di Oristano e approvato con delibera del Consiglio comunale n. 3 del 08.01.2013.

2. la copia dei report prodotti nell'anno con riferimento al controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile, al controllo di gestione, al controllo sugli equilibri, al controllo sugli organismi partecipati, al controllo strategico e al controllo sulla qualità dei servizi, nonché eventuali ulteriori report pertinenti e rilevanti, sono stati inviati inserendoli erroneamente nella sezione del sistema ConTe tipo documenti – delibera controlli interni – che a ogni buon conto si allegano alla presente comunicazione insieme alla mail di avvenuta ricezione da parte del sistema ConTe;

3. rispetto ad altri eventuali regolamenti adottati in materia di controlli interni o in materia di contabilità, organizzazione degli uffici e servizi si specifica che non sono stati adottati ulteriori regolamenti se non quelli pubblicati sul sito istituzionale al seguente [link](#) e precisamente: Regolamento sui controlli interni, Regolamento ordinamento uffici e servizi, Regolamento di contabilità."

Durante l'istruttoria sono stati esaminati ulteriori atti e documenti reperiti sul sito web istituzionale dell'ente e attinenti, direttamente o indirettamente, al sistema integrato dei controlli interni oggetto della presente indagine.

2 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1)

Preliminarmente, si rileva che nella Sezione 1, al quesito 1.7, il Comune di Oristano attesta di non aver ricevuto in passato osservazioni da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni alle quali non siano seguiti interventi correttivi. In realtà, nell'ambito dell'ultima verifica condotta dalla Sezione (deliberazione n. 72/2017/VSGC del 12 ottobre 2017), si riscontravano *"alcune criticità"* nel sistema dei controlli interni dell'amministrazione. Tra l'altro, richiamando il parere del Collegi dei revisori (verbale n. 18 del 23 giugno 2017), veniva evidenziata la necessità di adeguare il regolamento di contabilità dell'ente che, ancora al momento dell'avvio della presente verifica, risultava essere il Regolamento di contabilità approvato con delibera del C.C. n. 34 del 12 febbraio 1998, non adeguato alla normativa sopravvenuta, anche in seguito all'entrata in vigore del d.lgs. n. 267/2000 e del d.lgs. n. 118/2011, e intriso di riferimenti ad istituti giuridici ormai espunti dall'ordinamento. Un Regolamento di contabilità che lascia dubitare sul *"funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili"* (art. 148 TUEL) poste da norme di rango primario non riportate nel regolamento comunale in questione. In riscontro a specifica richiesta istruttoria al riguardo, formalizzata con nota prot. n. 0004877 del 28 luglio 2020, il Comune rappresentava che era stata presentata una proposta di modifica del Regolamento di contabilità, assistita dal parere favorevole dell'Organo di revisione espresso nel verbale n. 20 del 14 luglio 2020, in attesa di approvazione da parte del Consiglio comunale che, a tutt'oggi, risulta non essere avvenuta.

Premesso quanto sopra, sulla base degli elementi acquisiti in sede istruttoria, nel corso della presente relazione si esporranno gli esiti delle verifiche effettuate con riferimento alle singole tipologie di controllo interno evidenziando le criticità emerse.

Nella Sezione 1 del questionario si attesta che soltanto alcune delle tipologie di controllo previste dal TUEL risultano svolte in conformità con le previsioni e finalità dei regolamenti dell'ente e si assegna un livello di criticità "Alto" al controllo sugli organismi partecipati.

In seguito alla richiesta di chiarimenti formulata al riguardo, il Comune di Oristano¹ riconduceva la mancata conformità di cui sopra alla circostanza che nell'anno "2019 il Piano esecutivo di gestione, Piano dettagliato degli obiettivi e Piano delle performance è stato approvato con delibera di Giunta Comunale n. 125 del 14.06.2019" e che, di conseguenza, il budget e gli obiettivi gestionali venivano assegnati ai dirigenti solo a fine giugno 2019. L'ente precisava, altresì, che il "primo stato di avanzamento del PEG PDO PDP è stato effettuato nel mese di ottobre del 2019 unitamente alla verifica intermedia e conseguentemente non è stato possibile estrapolare i tre report quadrimestrali previsti dal regolamento", sebbene fosse stato possibile estrapolare il report in sede di verifica intermedia e finale, entrambi confluiti nel referto annuale sul controllo di gestione esercizio 2019. Sul punto, la Sezione non può non sottolineare l'importanza della tempistica nell'approvazione del Piano esecutivo di gestione nonché del Piano dettagliato degli obiettivi e del Piano delle Performance nell'ambito del controllo di gestione che fa leva su un sistema di programmazione, monitoraggio e verifica dell'andamento della gestione che risulta negativamente inciso dal ritardo nell'assunzione del PEG e nell'assegnazione di quegli obiettivi il cui conseguimento è oggetto di verifica in sede di controllo di gestione. Sul punto si richiama, inoltre, quanto previsto dall'art. 169 del TUEL a mente del quale "La giunta delibera il piano esecutivo di gestione (PEG) entro venti giorni dall'approvazione del bilancio di previsione"

In ordine al controllo strategico, la mancata produzione dei due report semestrali previsti dal regolamento sui controlli interni (il primo in sede di verifica dello stato di attuazione dei programmi e il secondo al termine dell'esercizio) viene ricondotta dal Comune al fatto che nell'anno 2019 non è stata formalizzata, nel mese di luglio, la verifica sullo stato di attuazione dei programmi, e, pertanto, l'ente ha proceduto a predisporre unicamente il report finale confluito nel referto annuale sul controllo strategico.

Rispetto alla produzione di un solo report riguardante il controllo sugli organismi partecipati l'amministrazione rappresenta che a maggio 2019 la competenza relativa a tali organismi è stata trasferita ad altro settore e, per l'effetto, l'attività di controllo ha risentito del nuovo assetto organizzativo che ha determinato anche l'indice di criticità "Alto"

¹ Nota del Comune di Oristano prot. Corte dei conti n. 0004365 del 14 giugno 2021.

nell'organizzazione e nell'attuazione dei controlli sugli organismi partecipati segnalato al punto 1.4 del questionario.

Le criticità finora evidenziate sono, quindi, giustificate dal Comune adducendo situazioni di carattere eccezionale e contingente, in futuro non replicabili se non mettendo a rischio l'adeguatezza del sistema dei controlli.

Proseguendo nella disamina del questionario, si rileva che il numero dei *report* prodotti nel corso del 2019 per le varie tipologie di controllo risulta pari (controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, controllo sugli equilibri finanziari, controllo sulla qualità dei servizi) o inferiore (controllo di gestione, controllo strategico) rispetto a quanto previsto, mentre per il controllo sugli organismi partecipati non è stato prodotto alcun *report* a fronte dei 2 previsti (punto 1.2).

Ancora, l'ente afferma che non sono intervenute segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza su eventuali carenze nelle pubblicazioni di legge (punto 1.3) e attesta l'esistenza di criticità di livello "Medio" negli ambiti del controllo di gestione, del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi, nonché di livello "Alto" nel controllo sugli organismi partecipati (punto 1.4).

Rinviando ai capitoli di pertinenza l'esame delle singole forme di controllo, non si può non rilevare da subito che, nonostante le criticità dichiarate dalla stessa amministrazione, per nessuna tipologia di controllo sono state apportate modifiche in ragione di una maggiore integrazione dell'intero sistema dei controlli (punto 1.6).

3 IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 2)

Gli artt. 3 e 4 del Regolamento sulla disciplina dei Controlli interni sono destinati a disciplinare il controllo di regolarità amministrativa e contabile prevedendo che per gli atti di competenza del Consiglio e della Giunta che non siano di mero indirizzo politico il controllo venga esercitato mediante l'apposizione dei pareri di cui all'art. 49 del TUEL. Per quanto attiene gli atti di competenza dirigenziale il controllo di regolarità amministrativa viene effettuata con la sottoscrizione dell'atto mentre quello contabile viene intestato al responsabile del servizio finanziario tramite il "visto" attestante la copertura finanziaria.

In via successiva, l'ufficio dei controlli interni provvede ad effettuare i controlli di regolarità amministrativa sotto la direzione del Segretario Generale e con la partecipazione del Dirigente del servizio finanziario con le modalità indicate dall'art. 4 del Regolamento.

Nella relazione sindacale si dichiara che, nelle ipotesi previste dall'art. 49 del TUEL, non sono state adottate delibere di Giunta o Consiliari corredate da un parere di regolarità tecnica o contabile negativo (punto 2.1). Si afferma, inoltre, che nelle proposte di deliberazione i responsabili dei servizi hanno relazionato anche circa i riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente (punto 2.2).

La tecnica di campionamento degli atti da assoggettare al controllo successivo (punto 2.3) è stata di tipo "casuale semplice". In seguito a specifica richiesta istruttoria sul punto, l'ente ha rappresentato che la tecnica di campionamento causale è quella prevista dall'art. 4, comma 2, del regolamento sui controlli interni². In proposito si rileva che un simile criterio di scelta ("Estrazione causale semplice") non esprime una tecnica di campionamento "opportunamente motivata" idonea ad individuare le determinazioni, i

² "Il controllo deve avvenire con cadenza trimestrale ed è riferito agli atti emessi nel trimestre precedente. Gli atti sottoposti a controllo successivo sono così individuati:

a) *Determinazioni Dirigenziali: verranno verificati il 10% di tutti gli atti emanati, scelti con metodo casuale. Ogni campione dovrà contenere almeno un minimo di 10 atti per ogni Dirigente.*

b) *Contratti, stipulati mediante scrittura privata, ogni altro atto amministrativo: verranno verificati il 10% di tutti gli atti emanati, scelti con metodo casuale.*"

contratti e gli atti da sottoporre a verifica. Invero, è la scelta ponderata delle categorie di atti da controllare che consente di monitorare con particolare attenzione i settori maggiormente “sensibili” per il numero di irregolarità precedentemente riscontrate oppure per l’essere esposti a considerevoli rischi di irregolarità o perché caratterizzati da specifiche criticità, anche attinenti all’esigenza di prevenzione della corruzione. In merito la Sezione delle Autonomie ha, in più occasioni, evidenziato *“l’esigenza che l’esame ex post degli atti, attuato mediante campionamento, sia esteso a campioni significativi, facendo ricorso a tecniche di campionamento assistite da attendibili metodologie statistiche. Al riguardo, si segnala che presso il Consiglio nazionale dei dottori commercialisti e degli esperti contabili opera un gruppo di studio per l’elaborazione di metodologie di campionamento destinato ai revisori contabili, che potrebbero risultare d’interesse anche a questi fini”* (deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR).

Il Comune, ancora, rappresenta che gli esiti del controllo di gestione effettuato nell’anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell’ente da sottoporre al controllo successivo (punto 2.4), il che denota una mancanza di collegamento tra le diverse tipologie di controllo che si pone in contrasto con quella visione integrata dei controlli interni, più volte richiamata nella deliberazione n. 19/SEZAUT/2020/INPR, che implica di tener conto anche degli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell’anno precedente al fine di definire le modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa (punto 2.4-bis).

L’ente attesta che il controllo successivo si è svolto su 783 atti, con un numero di irregolarità pari a 78, interamente sanate (punto 2.5). I *report* in favore dei responsabili dei servizi hanno avuto cadenza trimestrale (punto 2.6), non risultano effettuate ispezioni (punto 2.7), mentre sono state verificate le attestazioni dei pagamenti successivi alla scadenza dei termini previsti dall’art. 4 del d.lgs. n. 231/2002 (punto 2.8).

Nei casi di riscontrate irregolarità, così come previsto dall’art. 4 del Regolamento dei controlli interni, sono state trasmesse le direttive ai singoli responsabili dei servizi (punto 2.9), con un relativo adeguamento superiore al 50% (punto 2.9.1), sebbene non siano pervenuti chiarimenti in ordine ai casi di mancato adeguamento.

*** Esame dei verbali relativi alle risultanze dei controlli successivi di regolarità amministrativa e contabile.**

Attraverso l'esame dei verbali sottoindicati, sottoscritti dal Segretario generale del Comune e dai componenti dell'Ufficio di controllo integrato, è stato possibile prendere atto degli esiti del controllo effettuato:

- n. 1 del 10 aprile 2019, relativo a "n. 179 atti scelti casualmente", con il seguente riepilogo

*"Esistono 179 Atti con uno o più indicatori con giudizio: **Conforme**
Esistono 23 Atti con uno o più indicatori con giudizio: **Non conforme**
Esistono 1 Atti con uno o più indicatori con giudizio: 5"*

- n. 2 del 19 luglio 2019, relativo a "n. 202 atti scelti casualmente", con il seguente riepilogo

*"Esistono 202 Atti con uno o più indicatori con giudizio: **Conforme**
Esistono 22 Atti con uno o più indicatori con giudizio: **Non conforme**
Esistono 7 Atti con uno o più indicatori con giudizio: **Opportunità di miglioramento**"*

- n. 3 del 14 ottobre 2019, relativo a "n. 204 atti scelti casualmente", con il seguente riepilogo

*"Esistono 204 Atti con uno o più indicatori con giudizio: **Conforme**
Esistono 18 Atti con uno o più indicatori con giudizio: **Non conforme**
Esistono 35 Atti con uno o più indicatori con giudizio: **Opportunità di miglioramento**"*

- n. 4 del 17 gennaio 2020, relativo a "n. 198 atti scelti casualmente", con il seguente riepilogo

*"Esistono 198 Atti con uno o più indicatori con giudizio: **Conforme**
Esistono 15 Atti con uno o più indicatori con giudizio: **Non conforme**
Esistono 19 Atti con uno o più indicatori con giudizio: **Opportunità di miglioramento**"*

4 IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3)

Ai sensi dell'art. 5 del Regolamento sui Controlli interni del comune, il controllo di gestione " *compete a ciascun Dirigente di Settore con il supporto del servizio Controllo di gestione, in riferimento alle attività organizzative e gestionali di propria competenza e agli obiettivi assegnati in sede di approvazione del P.E.G./Piano delle Performance*". A tal fine ciascun Dirigente di Settore individua un'unità di personale, il cui nominativo viene comunicato al Segretario generale e al responsabile del servizio del controllo di gestione competente, quale referente per la rilevazione e il monitoraggio dei dati contabili ed extracontabili di Settore.

Secondo quanto riportato nella relazione-questionario, l'ente non si è dotato di un sistema di contabilità economica basato su rilevazioni analitiche per centri di costo per valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa (punto 3.1) né di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuto con il metodo della partita doppia (punto 3.2). A tal riguardo questa Sezione richiama quanto, in più occasioni, precisato dalle linee guida sui controlli interni elaborati dalla Sezione delle Autonomie, ossia che la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale è funzionale a fornire informazioni in merito all'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi, all'adeguatezza delle risorse utilizzate e ai risultati conseguiti. Ne consegue che l'assenza di un sistema di contabilità economica integra un *vulnus* al sistema dei controlli interni da colmare con i necessari interventi.

I *report* periodici prodotti permettono in meno del 50% dei casi di avere informazioni utili per le decisioni da prendere (punto 3.4), il che rende palese la necessità di iniziative tese a potenziare tali *report* in termini di tempestività e aggiornamento dei dati.

Sono stati predisposti indicatori di attività/processo, efficacia, efficienza, economicità, ma non di *output* e di analisi finanziaria (punto 3.5).

Preso atto del mancato utilizzo dei risultati del controllo di gestione per la riprogrammazione degli obiettivi (punto 3.6) veniva formulata specifica richiesta di chiarimenti sul punto e il Comune rappresentava, con nota prot. n. 0004365 del 14 giugno 2021, che controllo di gestione non era stato in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento, determinando la riprogrammazione degli obiettivi, in quanto " *il Piano*

esecutivo di gestione è stato approvato dopo il primo semestre 2019, quindi una riprogrammazione degli obiettivi vera e propria non è stata possibile in quanto la prima verifica intermedia è stata effettuata nel mese di ottobre”, sebbene “in sede di verifica intermedia degli obiettivi assegnati a ciascun dirigente, in riferimento al Piano delle performance è stato possibile verificare lo stato di attuazione degli obiettivi e procedere, se necessario, ad una rimodulazione degli stessi”.

Il ritardo nell’approvazione del PEG (Piano dettagliato degli obiettivi e Piano delle Performance) e la valutazione degli effetti ad esso conseguenti, già espressa nel capitolo n. 2 della presente relazione, mina l’effettività del controllo in parola, determina una compromissione della sinergia tra le diverse figure di controlli interni e conduce questa Sezione a maturare ampie riserve in ordine agli atti normativi vigenti (è già stata segnalata, tra l’altro, l’inadeguatezza del Regolamento di contabilità) e ai modelli organizzativi adottati dall’ente.

Il tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da parte degli utenti è stato del 49% (punto 3.7), mentre è attestato come “Alto” il grado complessivo del raggiungimento degli obiettivi operativi nell’ambito dei servizi amministrativi, dei servizi tecnici e dei servizi alla persona (punto 3.8). Quest’ultimo dato è, in realtà, da valutare in rapporto alla ritardata definizione degli obiettivi operativi.

*** Esame del referto.**

Il Referto del Controllo di gestione (art. 198 *bis* TUEL) è stato inserito nel sistema informativo ConTe con nota del 27 novembre 2020, prot. di ricezione n. 5130.

Il controllo di gestione è parte integrante del sistema dei controlli interni (art. 147 TUEL come modificato dal d.l. n. 174/2012 convertito nella legge n. 213/2012) 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) 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, TUEL).

L'esercizio del controllo di gestione compete al Dirigente, con il supporto di un referente per ogni Settore e del Servizio di controllo di gestione ai fini del coordinamento tra i referenti (art. 5, commi 2 e 4, del Regolamento sui controlli interni).

Le fasi del controllo di gestione sono (art. 5, comma 5, del Regolamento sui controlli interni):

- 1) predisposizione del piano esecutivo di gestione (comprensivo del piano dettagliato degli obiettivi);
- 2) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;
- 3) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano esecutivo di gestione al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

Sul piano contabile-finanziario ed economico-patrimoniale, risulta agli atti che il controllo di gestione ha basato le proprie risultanze sui dati estrapolati a seguito dell'approvazione del rendiconto. Al fine di poter realizzare il referto finale, sono state effettuate rilevazioni extracontabili in quanto l'applicativo in uso per il caricamento e il monitoraggio degli obiettivi non è collegato con il programma di contabilità e non si dispone di una contabilità analitica per centri di costo.

Il Regolamento sui controlli interni prevede (art. 5, comma 6) monitoraggi infrannuali quadrimestrali. Tuttavia, dato che nel 2019 il Piano esecutivo di gestione, il Piano dettagliati degli obiettivi e il Piano delle *Performance* sono stati approvati con deliberazione G.C. n. 125 del 14 giugno 2019, con conseguente attribuzione del *budget* e degli obiettivi ai dirigenti alla fine del mese di giugno, è stato possibile acquisire i dati soltanto in sede di verifica intermedia e di verifica finale, quindi con un solo monitoraggio infrannuale e uno finale.

Nel Piano delle *Performance* - Piano degli Obiettivi 2019 sono indicati, per ciascun Settore, gli obiettivi assegnati ai Dirigenti, con indicazione, per *ciascun* obiettivo, dei seguenti elementi:

- a) la denominazione dell'obiettivo;
- b) il dirigente responsabile della realizzazione dell'obiettivo;
- c) la descrizione delle fasi di attuazione;

d) l'indicatore di risultato.

Prima degli obiettivi assegnati a ciascun Settore sono inseriti gli indicatori relativi alla *performance* organizzativa dell'ente, cui collabora l'intera struttura organizzativa, e l'obiettivo trasversale in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, come previsto dal Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la trasparenza triennio 2019-2021. A ciascun settore è stata attribuita, quindi, una serie di indicatori relativi alle attività ordinaria al fine di monitorare la *performance* di servizio.

Sono state, poi, indicate le risorse finanziarie attribuite a ciascun Dirigente.

Sulla base di quanto previsto dal nuovo sistema contabile in merito ai dati finanziari, anche gli obiettivi assegnati alla struttura sono stati declinati per missioni e programmi e centro di responsabilità.

Hanno integrato l'analisi, oltre ai dati finanziari, alcuni indicatori di attività e di efficienza. Gli indicatori di attività inseriti nel *report* rappresentano solo parzialmente l'attività dei servizi comunali, confrontati nel tempo. I dati sull'attività dei servizi sono stati desunti dagli atti amministrativi (quali la Relazione al Bilancio, la Relazione al Rendiconto, la Relazione al Conto Annuale, il PEG) ovvero forniti dai responsabili dei servizi stessi. Gli indicatori di efficienza sono finalizzati a misurare la capacità dell'ente di utilizzare al meglio le risorse disponibili. Vengono quindi raffrontati i risultati ottenuti con le risorse impegnate, mettendo in rapporto le risorse impiegate (*input*) con i prodotti ottenuti (*output*), al fine di valutare la quantità di risorse impegnate per raggiungere gli obiettivi.

Inoltre, nell'ottica della misurazione e valutazione della *performance*, introdotta dal d.l. 27 ottobre 2009, n. 150, si è provveduto a redigere la Relazione sulla *Performance* che evidenzia, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati con rilevazione degli eventuali scostamenti.

5 IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4)

Il controllo strategico è previsto dall'art. 147 e dall'art. 147 *ter* del d.lgs. n. 267/2000, rispettivamente modificato e introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. *d*), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

La finalità del controllo strategico risiede nella verifica dello stato di attuazione degli obiettivi formalizzati nei documenti di programmazione da parte degli organi di indirizzo politico. L'esito negativo del controllo rimette in discussione le scelte operate a livello di pianificazione strategica e impone di rimodularle.

Secondo la relazione-questionario, il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione (punto 4.1), elemento da valutare positivamente essendo *"opportuno che il controllo strategico sia integrato con il controllo di gestione"* (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG). Tuttavia, in sede di controllo non vengono utilizzate le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie (punto 4.2) e non vengono effettuate verifiche preventive tecnico-economiche sulle scelte di programmazione (punto 4.3).

Gli indicatori predisposti e applicati nel 2019 sono quelli di efficacia, efficienza ed economicità (punto 4.4.) restando esclusi quelli di contesto, di *outcome* e di innovazione e sviluppo.

Nella relazione-questionario viene dichiarato il raggiungimento del 90% degli obiettivi strategici nel corso dell'anno (punto 4.5), anche se nessuna deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi è stata formalizzata dall'ente (punto 4.6), mentre si attesta che l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi avvalendosi di tutti i parametri indicati nel questionario (*"risultati raggiunti rispetto agli obiettivi"*, *"grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati"*, *"tempi di realizzazione rispetto ai risultati"*, *"rispetto degli standard di qualità prefissati"*) fatta eccezione per il parametro *"impatto socio-economico dei programmi"* (punto 4.7).

La Sezione ritiene opportuno che l'ente assuma le iniziative ritenute più convenienti per superare le criticità emerse in sede di analisi della relazione-questionario, con particolare riferimento all'opportunità di predisporre, a preventivo, un sistema di verifica tecnica/economica sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione nonché di procedere alla verifica dello stato di attuazione dei programmi attraverso deliberazione.

*** Esame del report.**

La definizione dei programmi strategici è effettuata annualmente dalla Giunta in base alle linee programmatiche presentate dal Sindaco al Consiglio Comunale, dei loro periodici adeguamenti, oltre che alla relazione previsionale e programmatica approvata dal Consiglio unitamente al bilancio. La Giunta identifica i principali risultati da realizzare eventualmente indicando progetti speciali e scadenze intermedie (art. 9, comma 2, del Regolamento dei controlli interni).

Il quadro della pianificazione strategica è definito da diversi documenti. Valga richiamare in questa sede le linee programmatiche presentate dal neoeletto rappresentante dell'ente al Consiglio, il DUP (documento unico di programmazione, composto da due sezioni: la *sezione strategica* - SeS, che definisce le politiche che l'ente intende sviluppare ed è temporalmente estesa al mandato amministrativo e la *sezione operativa* - SeO, con la programmazione annuale e pluriennale), il bilancio di previsione, il piano delle *performance*, la relazione di inizio mandato.

Particolare rilievo assume il DUP, la cui efficacia precettiva trova conferma nell'art. 170, comma 7, del TUEL che rimanda al regolamento di contabilità la disciplina dei casi di inammissibilità e improcedibilità delle deliberazioni di Consiglio e di Giunta che non siano coerenti con i contenuti programmatici del DUP. Al riguardo, si richiama quanto già posto in evidenza circa l'inadeguatezza del vigente Regolamento di contabilità approvato con deliberazione del C.C. n. 34 del 1998 che fa ancora riferimento alla Relazione previsionale e programmatica prevista dall'originario art. 170 del TUEL.

Nelle conclusioni del referto sul controllo strategico 2019 si legge che *"Dall'analisi relativa allo stato di attuazione dei programmi e degli obiettivi strategico/operativi si evince che la realizzazione dei programmi dell'amministrazione, per l'anno 2019, è sostanzialmente in linea con le previsioni, con una percentuale che si attesta al di sopra del 90%. Durante la gestione si è reso necessario procedere ad alcuni interventi di riprogrammazione, in parte dovuti alla carenza di risorse finanziarie e in parte alla necessità di trasformare le idee in interventi concreti"*.

6 IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5)

Il controllo sugli equilibri finanziari è previsto e disciplinato dall'art. 147 *quinquies* del TUEL, così come introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. *d*), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

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.

Gli equilibri finanziari riguardano le gestioni di competenza, di cassa e dei residui.

Nel caso di specie, il controllo sugli equilibri finanziari è contemplato dagli artt. 6, 7 e 8 del Regolamento sui controlli interni dell'ente che rimanda, per quanto non previsto, al Regolamento di contabilità, già oggetto di rilievo per il mancato aggiornamento rispetto alla normativa vigente.

Ai sensi dell'art. 6, comma 3, del Regolamento sui controlli interni, il controllo sugli equilibri finanziari determina anche *“la valutazione degli effetti prodotti per il bilancio dell'ente dall'andamento economico finanziario degli organismi partecipati”*, tuttavia la relazione-questionario riconosce la mancata integrazione con il controllo sugli organismi partecipati (punto 5.1). Sul punto, la Sezione non può prescindere dal rilevare che il mantenimento degli equilibri di parte corrente implica il controllo sui risultati economico-finanziari degli organismi partecipati, considerato gli eventuali riflessi sulla gestione dell'ente in qualità di socio nel caso di eventuali risultati di gestione negativi delle partecipate.

Dalla relazione-questionario risulta che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e coordinamento per lo svolgimento del controllo (punto 5.2), che sono stati attivamente coinvolti nel controllo in discorso gli Organi di governo per due volte e il Segretario generale e i responsabili dei servizi per più di due volte (punto 5.3), che non sono state richieste misure per il ripristino del riequilibrio finanziario per la gestione di competenza, per la gestione dei residui e per la gestione di cassa (punto 5.4) e che non è stato necessario impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione (art. 187, comma 2, lett. *b*), del TUEL) per salvaguardare gli equilibri finanziari di cui all'art. 193 del TUEL (punto 5.5). Inoltre, il

Comune attesta che è stata assicurata in corso di esercizio la compatibilità del programma dei pagamenti con la disponibilità di cassa (punto 5.6), che sono state adottate le opportune iniziative, anche di carattere contabile, amministrativo o contrattuale (art. 183, comma 8°, del TUEL) per il caso di insufficiente disponibilità di cassa dovuta a ragioni sopravvenute (punto 5.7) e che non è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL (punto 5.8) in quanto *“le entrate libere vengono incassate nei primi mesi dell'anno successivo a quello di riferimento”*.³ In relazione a quest'ultimo aspetto si prende atto del mancato reintegro delle risorse vincolate utilizzate per spese correnti entro il termine dell'esercizio, impregiudicata la possibilità di verifica da parte della Sezione, in sede di controllo finanziario, della corretta applicazione del principio contabile applicativo di cui al punto 10 dell'all. 4/2 del d.lgs. n. 118/2011 ed il rispetto delle indicazioni fornite in materia dalla deliberazione n. 31/SEZAUT/2015/INPR.

Nel corso del 2019 non sono state effettuate segnalazioni (art. 153, comma 6, del TUEL) per il costituirsi di situazioni - non compensabili con maggiori entrate o con minori spese - tali da provocare squilibri di bilancio (punto 5.9).

*** Esame dei report.**

Il controllo sugli equilibri finanziari, a cui partecipano i singoli Dirigenti, la Giunta, l'Organo di revisione e il Segretario generale, si svolge con le seguenti fasi (art. 7 del Regolamento sui controlli interni):

- il Responsabile del servizio finanziario, con cadenza di norma trimestrale, formalizza il controllo sugli equilibri finanziari.
- il Responsabile del servizio finanziario descrive le attività svolte ed attesta il permanere degli equilibri finanziari in un breve verbale. Il verbale è asseverato dall'Organo di revisione.
- entro cinque giorni dalla chiusura della verifica, il verbale asseverato dall'Organo di revisione e il resoconto della verifica di cassa, sono trasmessi ai Dirigenti ed alla Giunta Comunale.

Nella relazione-questionario l'amministrazione attesta l'assenza di criticità nell'ambito dello specifico controllo. Tuttavia, la Sezione ritiene vada monitorato con maggiore attenzione l'andamento della situazione di cassa al fine di consentire il corretto utilizzo degli istituti

³ Nota del Comune di Oristano prot. Corte dei conti n. 0004365 del 14 giugno 2021.

previsti dall'artt. 195 e 220 TUEL e vada curata l'integrazione con il controllo sugli organismi partecipati per la "valutazione degli effetti prodotti per il bilancio dell'ente dall'andamento economico finanziario degli organismi partecipati", come previsto dall'art. 6 del Regolamento dei controlli interni dell'ente. Nel caso specifico, in sede di revisione straordinaria effettuata ai sensi dell'art. 24 del d.lgs. n. 175/2016 con deliberazione C.C. 82 del 28 novembre 2017, il Comune ha mantenuto la partecipazione nella Società Oristano Servizi Comunali s.r.l. *in house*.

7 IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6)

In attuazione dell'art. 147 *quater* del TUEL, il Comune di Oristano ha disciplinato il controllo sugli organismi partecipati con gli artt. 11-13 del Regolamento sui controlli interni, individuando l'Ufficio Partecipazioni Societarie quale "punto di raccordo tra l'Amministrazione comunale e gli organi societari e, in particolar modo, tra i settori comunali che gestiscono gli affidamenti dei servizi pubblici locali e dei servizi strumentali a società partecipate dall'ente e gli organi gestionali delle predette società" (art. 12 del Regolamento sui controlli interni).

L'Ufficio cura anche le attività di controllo sulle Società controllate dall'ente mediante il controllo analogo, il controllo giuridico-contabile e il controllo sulla qualità dei servizi erogati (art. 11 del Regolamento sui controlli interni).

Secondo l'art. 13 del Regolamento sui controlli interni, "all'Ufficio Partecipate dovrà essere trasmessa semestralmente, da ciascuna società e nelle forme documentali preventivamente concordate, la seguente documentazione:

A) CONTROLLO GIURIDICO - CONTABILE

- * Report sullo stato di attuazione degli obiettivi programmati
- * Elenco aggregato degli acquisti di beni, servizi e lavori, indicando le modalità di individuazione dei fornitori e degli esecutori di lavori
- * Assunzioni e principali atti di gestione del personale
- * Atti di alienazione del patrimonio.

B) CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI

- * Elenco dei reclami e disservizi e relativa gestione
- * Rilevazioni di Customer Satisfaction, da effettuare con cadenza almeno biennale
- * Analisi degli indicatori di qualità relativi ai servizi soggetti a disciplinari previsti da carte dei servizi, da effettuare con cadenza almeno annuale."

La relazione-questionario conferma che il Comune si è dotato di specifica struttura per il controllo sugli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 147 *quater*, comma 1, del TUEL (punto 6.1), che sono stati definiti i relativi indirizzi strategici e operativi annuali (punto 6.2) e che è stato approvato n. 1 *budget* rispetto a società partecipate *in house* o organismi strumentali

controllati (punti 6.3 e 6.3.1) che, nella fattispecie in esame, coincide con il *budget* dell'unica partecipata società Oristano Servizi Comunali s.r.l.

Inoltre, il Comune attesta che l'individuazione delle società a controllo pubblico è stata effettuata secondo quanto all'art. 2, lett. *b*) e *m*), del d.lgs. n. 175/2016 - TUSP (punto 6.4), che sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali fra l'ente e le società partecipate (punto 6.6), che è stata effettuata la prevista conciliazione dei rapporti creditori e debitori (art. 11, comma 6°, lett. *j*), del d.lgs. n. 118/2011) fra ente e organismi partecipati (punto 6.7), che è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie (art. 24 del TUSP) e che è stata monitorata l'attuazione della norma in tema di gestione del personale delle partecipazioni societarie, ai sensi dell'art. 19 del TUSP (punto 6.9).

Questa Sezione ha verificato l'adozione del provvedimento di revisione straordinaria, adottato ai sensi dell'art. 24 del TUSP con deliberazione C.C. 82 del 28 settembre 2017 e del provvedimento di ricognizione annuale relativo alla situazione esistente al 31 dicembre 2019, adottato ai sensi dell'art. 20 del TUSP con deliberazione C.C. 115 del 22 dicembre 2020 (in cui si monitora il piano di razionalizzazione relativo alla società Marine Oristanesi srl), dai quali risulta che l'unica società partecipata dall'ente è la Oristano Servizi.

Il Comune ha, inoltre, provveduto ad approvare il bilancio consolidato *ex art. 11-bis* del d.lgs. n. 118/2011 con deliberazione C.C. n. 103 del 30 novembre 2020, corredato del parere positivo dell'Organo di revisione e della Relazione sulla gestione e nota integrativa per l'esercizio 2019. Dalla relazione-questionario emerge il mancato aggiornamento degli statuti delle società a controllo pubblico, disposti dagli artt. 5 e 192 del d.lgs. n. 50/2016 e dal d.lgs. n. 175/2016 (punto 6.10). In merito a quest'ultimo aspetto, in riscontro alla richiesta istruttoria formulata sul punto, l'ente rappresenta *"che il ritardo è da addebitare alla nomina il 19.12.2018 del nuovo amministratore unico della società partecipata Oristano Servizi. Al momento è in corso l'iter di approvazione del nuovo Statuto della Società"*⁴. Il ritardo segnalato dall'amministrazione non può non essere oggetto di rilievo da parte di questa Sezione che auspica la prossima definizione dell'*iter* di approvazione.

⁴ Nota del Comune di Oristano prot. Corte dei conti n. 0004356 del 14 giugno 2021.

La relazione sul governo societario predisposta dalla società controllata contiene il programma di valutazione del rischio aziendale (art. 6, commi 2 e 4, del TUSP) e non sono emersi indicatori di crisi aziendale (punti 6.11 e 6.12). Sono, inoltre, previsti *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati sui profili organizzativi e gestionali (punto 6.14), ma non è stata pubblicata la carta dei servizi (punto 6.15).

Gli indicatori elaborati e applicati nel corso dell'anno (punto 6.16) si limitano ai profili dell'efficienza e dell'economicità mentre nessun indicatore è stato elaborato e applicato con riferimento all'efficacia, alla redditività, alla deficitarietà strutturale, alla qualità dei servizi e alla soddisfazione degli utenti che la Sezione raccomanda di sviluppare e adottare.

Sussistono diverse criticità del controllo in discorso ed è lo stesso Comune, nella sezione 1. del questionario, a qualificare "Alto" il livello di criticità rispetto alla tipologia di controllo in esame (punto 1.4); criticità che emergono anche dalle risposte fornite nella Sezione 6 del questionario e che sono confermate nel parere dell'Organo di revisione reso con verbale n. 44 del 18 dicembre 2020. La Sezione, pertanto, invita l'ente ad assumere ogni idonea iniziativa funzionale al riguardo.

*** Esame dei report**

La Oristano Servizi Comunali s.r.l., interamente partecipata dal Comune di Oristano, ha fornito informazioni e dati sui servizi svolti a supporto della struttura tecnico-amministrativa comunale (Ufficio SUAP, Ufficio Tributi) ovvero interamente delegati (manutenzioni, affissioni, verde pubblico, cimiteri, mercati, segnaletica stradale). In base a quanto evidenziato dalla Società in sede di *report*, non sembrano raggiunti adeguati livelli di interazione con l'ente, visto che *"non si è ancora riusciti a concordare con l'Amministrazione una revisione dei ricavi della Società"* e che *"solamente con dei margini operativi riequilibrati sarà possibile predisporre e mettere in pratica una sostenibile pianificazione di medio-lungo termine"* sebbene *"l'andamento delle attività...ha garantito l'economicità e l'efficienza di gestione. Inoltre, occorre ancora intervenire sulla qualità di alcuni servizi di manutenzione del verde pubblico e sui margini di miglioramento di altri"*.

Nel corso dell'istruttoria veniva chiesta copia dei *report* prodotti nell'anno con riferimento al controllo sugli organismi partecipati, ma non risultano agli atti *report* prodotti da parte dell'Ufficio Partecipazioni Societarie.

8 IL CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI (SEZIONE 7)

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 Regolamento sui controlli interni del Comune di Oristano prevede (art. 10) il controllo sulla qualità dei servizi erogati, da svolgersi direttamente ovvero mediante organismi esterni, sulla base di quanto contenuto nel piano esecutivo di gestione (PEG) *“attraverso la misurazione degli indicatori della qualità dei servizi presenti nel piano dettagliato degli obiettivi e nel piano della performance”*. Gli strumenti e le metodologie utilizzabili *“sono scelti fra i seguenti:*

- a) il questionario ad hoc cartaceo o informatizzato, per la rilevazione della soddisfazione dell'utenza interna;*
- b) il questionario ad hoc cartaceo o informatizzato, per la rilevazione della soddisfazione dell'utenza esterna, in caso di servizi rivolti a stakeholder (portatori di interesse, utenti) specifici, individuabili e circoscritti nel numero complessivo;*
- c) l'intervista telefonica, in caso di servizi rivolti ad una popolazione di stakeholder (portatori di interesse, utenti) generica e numerosa (ES. cittadini, utenti di servizi a domanda individuale, ecc.), della quale si individua un campione statisticamente significativo dal punto di vista della composizione e della numerosità;*
- d) i focus group (tecnica qualitativa di rilevazione dei dati basata sulle informazioni che emergono da una discussione di gruppo con la guida di un moderatore), in caso di servizi che riguardano gruppi esigui di stakeholder (portatori di interesse, utenti)”*.

In riscontro alle richieste istruttorie formulate con nota prot. n. 0004178 del 3 giugno 2021, il Comune ha rappresentato, con riferimento alle cause che hanno condotto a limitare l'analisi sulla qualità soltanto ad alcuni servizi (punto 7.1), che le motivazioni sono da ricondurre *“principalmente dal livello di priorità che l'Amministrazione ha voluto dare a tale tipologia di controlli anche in relazione alla scarsa partecipazione e scarso interesse dimostrato dagli utenti nelle annualità precedenti. Pertanto sono stati selezionati i principali servizi a domanda esterna per i quali son state realizzate le relative carte dei servizi regolarmente pubblicate su sito dell'ente nella sezione Amministrazione trasparente e somministrati i relativi questionari di gradimento.”* Inoltre, rispetto

all'esclusione di alcuni indicatori (punto 7.4), al modesto livello di appropriatezza (punto 7.5), alla mancata pubblicizzazione dei risultati (punto 7.7) e al mancato coinvolgimento dei portatori d'interesse (punto 7.9) l'amministrazione evidenzia *"le difficoltà nel pianificare tale tipologia di controlli data la mancanza di professionalità interne in grado di costruire un set di indicatori realmente rappresentativi e supportare gli uffici nella somministrazione dei relativi questionari, l'ufficio controlli interni nella raccolta-elaborazione dei risultati e nel coinvolgimento corretto dei portatori di interesse. Si evidenzia che la mancata pubblicazione deriva dal fatto che purtroppo come anche per il 2019 la risposta dell'utenza è stata alquanto limitata (10 questionari compilati) per cui il dato rilevato è risultato privo di qualsiasi valenza statistica"*.

Nella relazione-questionario si legge che gli indicatori adottati rappresentano compiutamente le dimensioni della qualità e delle prestazioni erogate (punto 7.2), ma non si estendono ai servizi erogati dalle società partecipate (punto 7.3).

Infine, l'ente non effettua comparazioni (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da analoghi servizi di altre Amministrazioni pubbliche (punto 7.8) e non risulta aver innalzato gli *standard* economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati (punto 7.10).

Malgrado le previsioni regolamentari, emerge un limitato sviluppo del controllo in argomento sia con riferimento ai servizi erogati direttamente dall'ente che con riferimento a quelli gestiti dagli organismi partecipati dal Comune.

Riguardo al controllo di cui trattasi si richiama quanto osservato dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 23/2019, ossia che *"Il controllo di qualità è quello che più prettamente si applica in condizioni che presuppongono un livello di impegno civico avanzato, in cui alle prestazioni atte a soddisfare i bisogni si rapporta il gradimento dell'utenza"*. Invero, tale tipologia di controllo è funzionale all'individuazione dei bisogni dell'utenza, dedotti dalla misurazione del livello di soddisfazione e, in ultima analisi, costituisce un momento di verifica del grado di utilità effettivamente conseguito dall'attività di gestione.

Ritenuto che il miglioramento della qualità delle prestazioni rientra tra gli obiettivi essenziali della Pubblica Amministrazione, è conveniente che il Comune riveda i propri moduli organizzativi in modo che l'esercizio del controllo sulla qualità dei servizi sia sistematico e regolare.

9 OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

La precedente verifica sul funzionamento dei controlli interni effettuata nei confronti del Comune di Oristano ha visto questa Sezione concludere per la presenza di *“alcune criticità”* (deliberazione n. 72/2017/VSGC) che non risultano del tutto superate per l'esercizio 2019, tanto che l'Organo di revisione del Comune di Oristano, nel parere reso sul funzionamento dei controlli interni dell'ente (verbale n. 44 del 18 dicembre 2020), invita il Comune ad *“assumere le opportune azioni correttive”* con riferimento alle *“criticità riscontrate relativamente al controllo di gestione, al controllo strategico e al controllo sugli organismi partecipati”*.

Rinviando alle osservazioni e ai rilievi espressi nel corpo della presente relazione e che in questa sede si intendono integralmente trascritti, la Sezione formula, sinteticamente, le seguenti considerazioni e raccomandazioni:

- si richiama l'attenzione dell'amministrazione sulla circostanza che nella deliberazione di questa Sezione n. 128/2020/INPR veniva richiesto di trasmettere a questa Sezione, a corredo della relazione-questionario, il parere dell'Organo di revisione e tutti i referti di controllo interno prodotti nell'anno, anche al fine di evitare un aggravamento dell'attività istruttoria;
- in merito al **controllo di regolarità amministrativa e contabile**, non si può non censurare il mancato adeguamento alla normativa vigente del regolamento di contabilità approvato con deliberazione C.C. n. 34 del 12 febbraio 1998. Inoltre, si reputa opportuno rivedere la tecnica di campionamento, *“opportunamente motivata”*, per l'individuazione della tipologia di atti da sottoporre a controllo, anche nell'ottica della visione integrata delle diverse tipologie di controlli e avendo cura di verificare la positiva risposta dei singoli responsabili dei servizi a fronte delle irregolarità rinvenute;
- in ordine al **controllo di gestione**, si rimarca la funzionalità della tempestiva approvazione dei Piano esecutivo di gestione - Piano dettagliati degli obiettivi e Piano delle *performance* rispetto all'acquisizione delle informazioni utili e alla conseguente predisposizione dei *report* destinati alla verifica e all'orientamento dell'attività istituzionale dell'ente e si ribadisce l'importanza dell'adozione di un sistema di contabilità economica;
- per quanto concerne il **controllo strategico**, si segnala il ridotto numero degli indicatori utilizzati e l'assenza di una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi;

- in relazione al **controllo sugli equilibri finanziari**, a margine il rilievo sul mancato adeguamento del Regolamento di contabilità, si raccomanda l'integrazione del suddetto controllo con quello sugli organismi partecipati;
- per quanto attiene al **controllo sugli organismi partecipati**, oltre che la sopra rilevata assenza di integrazione con il controllo sugli equilibri finanziari, si rileva l'assenza di specifici *report* disponibili e la necessità di integrare gli indicatori utilizzati. Per il mancato aggiornamento degli statuti delle società a controllo pubblico si prende atto della comunicazione con cui il Comune rende noto la prossima approvazione dello Statuto della Oristano Servizi Comunali s.r.l.;
- riguardo il controllo sulla **qualità dei servizi**, si raccomanda un maggior coinvolgimento dell'utenza cittadina e dei portatori d'interesse, sia in sede di formulazione di indicatori che in sede di valutazione della qualità dei servizi.

