



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Francesco Petronio	Presidente
Dott.ssa Maria Paola Marcia	Consigliere
Dott.ssa Valeria Mistretta	Consigliere relatore
Dott.ssa Lucia d'Ambrosio	Consigliere

nella camera di consiglio dell'11 novembre 2015

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

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR della Sezione delle Autonomie di approvazione delle linee guida per i referti semestrali relativi al 2014 del Sindaco per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e del Presidente della provincia (art. 148 TUEL);

Vista la deliberazione di indirizzi n. 1/2015/INPR conseguentemente adottata dalla Sezione in data 19 gennaio 2015;

Visto il referto annuale del Sindaco di **Oristano** sul funzionamento dei



controlli interni per l'esercizio 2014, trasmesso alla Sezione di controllo della Corte dei conti;

Visti gli atti (regolamenti, deliberazioni ecc.) e i chiarimenti del **Comune di Oristano** acquisiti nel corso dell'istruttoria;

Vista la nota n. 50992454 del 6 novembre 2015, con la quale il Magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 25/2015 del 10 novembre 2015, con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato l'odierna camera di consiglio per deliberare in ordine alle risultanze istruttorie della relazione annuale relativa al 2014 pervenuta ai sensi dell'art. 148 TUEL dal **Comune di Oristano** (32.076 abitanti);

Udito il relatore Consigliere Valeria Mistretta

DELIBERA

- di approvare l'allegata relazione conclusiva che costituisce parte integrante della presente deliberazione, concernente *"Verifica del funzionamento dei controlli interni nel Comune di Oristano - esercizio 2014 (art. 148 TUEL)";*
- di formulare espressa raccomandazione al Comune affinché assuma ogni iniziativa o attività necessarie ad assicurare a regime il buon funzionamento del sistema di controlli interni e a comunicarne gli esiti a questa Sezione a mezzo della prevista relazione annuale

ORDINA

Che la deliberazione sia trasmessa al Sindaco del **Comune di Oristano**, al Presidente del Consiglio comunale, al Collegio dei revisori, al Presidente del Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio dell'11 novembre 2015.

IL RELATORE

Valeria Mistretta

Valeria Mistretta



IL PRESIDENTE

Francesco Petronio

Francesco Petronio

Depositata in Segreteria in data 16 NOV. 2015

IL DIRIGENTE

Giuseppe Mullano

Giuseppe Mullano







CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

Verifica del funzionamento dei controlli interni nel Comune di Oristano Esercizio 2014 (Art. 148 TUEL).

Relazione

Magistrato relatore: Consigliere Valeria Mistretta

Per la revisione e l'analisi economico-finanziaria:

Dott. Giuseppe Feliciati



CORTE DEI CONTI

**Verifica del funzionamento dei
controlli interni nel Comune di
Oristano**

**Esercizio 2014
(Art. 148 TUEL)**

INDICE

Premessa.....	5
Analisi referto annuale.....	7
1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile.....	8
2. Controllo di gestione	10
3. Controllo strategico.....	14
4. Controllo sugli equilibri finanziari	15
5. Controllo sugli organismi partecipati.....	18
6. Controllo di qualità dei servizi.....	21
Osservazioni e raccomandazioni della Sezione	22

Premessa

L'art. 148 TUEL comma 1 (come modificato dalla lettera e) del comma 1 dell'art. 3 d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, come sostituito dalla legge di conversione 7 dicembre 2012 n. 213 e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116), prevede che il sindaco (per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti) e il presidente della provincia trasmettano annualmente alla sezione regionale della Corte dei conti un referto sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema di controlli interni.

Tale adempimento risulta rilevante nell'ambito del processo per l'effettiva realizzazione del modello di controllo introdotto dal d.l. n. 174/2012, che ha l'obiettivo di fondo di verificare l'adozione delle misure volte a garantire l'equilibrio finanziario dell'ente nel quale i controlli interni interagiscono con l'azione di verifica affidata alla Corte dei conti.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR dell'11 dicembre 2014, ha approvato apposite linee guida, corredate da uno schema di relazione, miranti a favorire sia la verifica dell'adeguatezza dell'impianto regolamentare-formale del sistema dei controlli interni in essere nell'ambito di ciascun ente, della sua organicità e capacità funzionale, sia il grado di reale attuazione del sistema.

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna, con la deliberazione n. 1/2015/INPR del 19 gennaio 2015, ha recepito le predette linee guida, ritenendole applicabili direttamente anche agli enti locali della Sardegna e ha stabilito che le relazioni relative al 2014 pervengano alla Sezione entro il termine del 30 aprile 2015, corredate dal parere dell'organo di revisione dell'ente e dai documenti indispensabili per una compiuta istruttoria da parte della Sezione, quali lo statuto, i regolamenti – in particolare il regolamento di contabilità e il regolamento sui controlli interni – e i referti di controllo.

La Sezione, in sede di esame delle relazioni semestrali dei sindaci e dei presidenti della provincia relative al I e II semestre 2013, aveva concentrato la propria attenzione sull'adeguatezza dell'impianto regolamentare-formale del sistema dei controlli interni in essere nell'ambito di ciascun ente, valutandone l'organicità e capacità funzionale, riservandosi di apprezzare successivamente il grado di reale attuazione del sistema, oltre alle tipologie di controllo in concreto attivate e alla loro reciproca integrazione, e di verificare il rispetto/osservanza assicurato in sede operativa-organizzativa ai diversi moduli di controllo (cfr. deliberazione di indirizzo n. 61/2013/INPR e deliberazioni nn. da 72/2014/PRSP a 90/2014/PRSP).

Il referto annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni nel 2014 è strutturato in forma di questionario, composto da una sezione articolata in 6 punti, ciascuno dei quali riferito ai seguenti controlli:

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

Analisi referto annuale

Il comune di Oristano con 32.076 abitanti (dato rilevato dal sito istituzionale dell'Ente) ha trasmesso il "Referto annuale 2014 sulla regolarità della gestione ed adeguatezza ed efficacia dei controlli interni art. ex 148 TUEL." tramite posta certificata il 20 aprile 2015¹.

In precedenza² il Comune aveva inviato il Regolamento sui controlli interni (ex art. 3 del D.L. n. 174/2012), approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 3 dell'8 gennaio 2013.

Nell'adunanza pubblica del 27 novembre 2014 i rappresentanti dell'Amministrazione avevano depositato la "Relazione sullo stato di attuazione dei controlli interni di cui all'art. 147 del TUEL. Referto esercizio 2013" del Dirigente del Settore Programmazione e Gestione Risorse, e due relazioni relative a "Analisi degli Organismi Gestionali partecipati dal Comune di Oristano" che costituivano allegati al bilancio di previsione 2013 e al consuntivo 2013.

Nel sito web del Comune sono, inoltre, consultabili il Regolamento di contabilità, il Regolamento di funzionamento del comitato per il controllo analogo e il Regolamento per l'ordinamento degli uffici e dei servizi.

In data 14 luglio 2015, dopo l'approvazione da parte del Consiglio Comunale del Rendiconto della Gestione Finanziaria esercizio 2014, avvenuta con deliberazione 59 del 9 giugno 2015, l'Ente ha inviato il referto sul Controllo di gestione esercizio 2014, in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 198 bis del Tuel.

¹ Nota prot. n. 16731 del 20 aprile 2015.

² Nota prot. n. 1147 del 10 gennaio 2013.

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Non risultano modifiche e/o integrazioni alla regolamentazione in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi nonché in materia contabile, così nella selezione degli atti da assoggettare al controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva rispetto alle tecniche di campionamento applicate nel 2013. Si è continuato a utilizzare, quindi, il metodo di “Estrazione effettuata a mezzo software *“nel quale sono state inserite le percentuali da applicare per ogni tipologia di atti. L'estrazione avviene settore per settore sul 10% degli atti con un minimo di 10 per le determinazioni”*. Inoltre, per tener conto della disciplina in materia di prevenzione della corruzione, *“l'estrazione casuale degli atti con un minimo del 10% riguarda, oltre le determinazioni di affidamento per lavori servizi e forniture, anche le determinazioni relative agli incarichi di collaborazione/consulenza, nonché tutti i provvedimenti di concessione/ autorizzazione rilasciati dal Comune in quanto appartenenti alle aree a più alto rischio di corruzione. In tale ambito viene verificata in particolare la presenza di eventuali conflitti di interesse/incompatibilità, oltre all'indicazione dell'obbligo del rispetto del codice di comportamento dei dipendenti”*”.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile successivo è svolto con cadenza trimestrale dall'ufficio dei controlli interni, integrato dal dirigente del servizio finanziario, sotto la direzione del Segretario Generale. Per quanto concerne gli esiti del controllo di regolarità amministrativa su 701 atti esaminati, 123 sono stati ritenuti irregolari, ma le relative irregolarità sono state tutte sanate.

Si osserva il consistente incremento nel numero degli atti esaminati rispetto al 2013 (nel questionario relativo al I semestre si dichiaravano 295 atti esaminati, mentre nel secondo 289).

Le risultanze dei controlli preventivi e successivi sono state trasmesse trimestralmente a tutti i soggetti interessati (responsabili dei servizi, revisori dei conti, organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, Consiglio Comunale e Giunta).

Dal questionario si rileva che “Le anomalie riscontrate hanno riguardato principalmente il mancato rispetto dei tempi per i pagamenti, mancata protocollazione di atti (in particolare quelli pervenuti via mail ordinaria), mancata pubblicazione di allegati. Attraverso apposite circolari inviate dal responsabile del nucleo controlli interni è stata richiamata l'attenzione sulla obbligatorietà della protocollazione di tutti gli atti che pervengono all'Ente, compresi quelli inviati via mail ordinaria/pec, fornendo anche suggerimenti di tipo organizzativo, quali ad esempio l'obbligo di fornire come mail per l'invio di istanze/documenti la mail dell'ufficio protocollo e non la mail propria del settore/ufficio. Inoltre è stata più volte ribadita la necessità

di rispettare i termini per l'effettuazione dei pagamenti e in caso di ritardi dovuti a cause indipendenti dagli uffici l'obbligatorietà di indicazione esaustiva dei motivi del ritardo. Si è inoltre provveduto a ricordare che gli allegati, qualora non contengano dati sensibili o comunque tutelati dalla normativa sulla privacy, sono soggetti all'obbligo di pubblicazione alla stessa stregua degli atti cui si riferiscono”.

Nel corso dell'esercizio non sono state effettuate indagini o ispezioni volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi.

L'organo di controllo ha verificato le attestazioni concernenti i pagamenti tardivi ex art. 41 d.l. 66/2014 convertito nella legge n. 89/2014; sono state rilevate criticità in merito ai tempi di pagamento prevalentemente delle spese in conto capitale, causati dalla necessità di non violare le regole del patto di stabilità interno.

2. Controllo di gestione

L'ente si è dotato del Regolamento per la disciplina dei controlli interni con delibera del Consiglio comunale n. 3 dell'8 Gennaio 2013. L'art. 5, che disciplina il controllo di gestione, prevede che esso sia esercitato da *“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 fissati in sede di approvazione del P. E. G./Piano delle Performance”*. Il supporto del servizio Controllo di Gestione per l'esercizio del controllo si esplica attraverso il coordinamento dei referenti che sono stati individuati dai dirigenti di settore, ai quali compete la rilevazione e il monitoraggio dei dati contabili ed extra contabili di settore; nonché attraverso l'implementazione e la gestione di un sistema informatico in grado di governare i flussi informativi rilevanti provenienti dai vari settori. Nel 2013 l'Ente non aveva identificato una struttura operativa alla quale assegnare la funzione del controllo di gestione, invece dal questionario per l'anno 2014 emerge che l'Ufficio controlli interni, composto da 2 unità di personale a tempo pieno, è la struttura organizzativa che esercita tale controllo ed è allocata nello staff del Sindaco. Nel referto sul controllo di gestione per il 2014 è indicato che il servizio Controllo di Gestione, allocato all'interno dell'ufficio controlli interni, è costituito da una unità (istruttore amministrativo cat. C).

Il Regolamento prevede delle relazioni quadrimestrali da inviare al Sindaco, al Segretario, ai Dirigenti e ai componenti del Nucleo di valutazione, ma non indica la “struttura” e i “contenuti” del referto annuale contenente le conclusioni del controllo ex art 198 del Tuel e neppure l'invio di tale referto alla Corte dei conti ai sensi dell'art 198 bis.

Dal questionario si rileva che il referto del controllo di gestione viene elaborato con periodicità annuale.

Non è prevista l'adozione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale o analitica.

Nel questionario il Comune ha dichiarato che i rapporti del controllo di gestione non sono stati utilizzati per la valutazione della performance del personale.

Con riferimento al grado di raggiungimento degli obiettivi programmati e alle eventuali azioni correttive adottate, l'Ente ha dichiarato che *“Sulla base di quanto disposto dal Tuel e dal sistema di valutazione della performance nel corso dell'anno è stato effettuato un costante monitoraggio circa il grado di raggiungimento degli obiettivi. Tale monitoraggio è stato formalizzato in sede di verifica dello stato di attuazione dei programmi e in sede di verifica intermedia, in occasione della quale sono state*

disposte le variazioni al Peg³ - Pdo - Pdp, tenendo conto delle criticità segnalate dai settori in merito ad alcuni obiettivi e delle rimodulazioni richieste”.

Il Comune ha dichiarato che non sono state rilevate criticità per questa forma di controllo.

Con nota prot. n. 31788 del 9 luglio 2015 il Sindaco del comune di Oristano ha trasmesso il referto sul controllo di gestione esercizio 2014.

Dall'esame del referto si rileva che:

- L'ente è privo di un sistema di contabilità analitica e di un software che gestisca simultaneamente obiettivi e dati contabili, le rilevazioni perciò sono frutto della estrapolazione manuale dei dati contabili e della rilevazione dello stato di avanzamento del P.E.G. Riguardo all'implementazione del sistema dei controlli si specifica che *“il lavoro di adeguamento dei sistemi è iniziato con l'approvazione del nuovo piano dei centri costo con deliberazione della Giunta comunale n. 120 del 31/07/2014. A seguito dell'approvazione del bilancio di previsione nel mese di Agosto 2014 e sulla base del nuovo piano dei centri di costo, il PEG è stato riclassificato per centri di costo e a far data dal 01/11/2014 si è partiti con una prima fase sperimentale di registrazione in contabilità. In considerazione di quanto esposto i dati contabili relativi ai centri di costo non sono disponibili per l'intero esercizio 2014 e pertanto le estrapolazioni sono state effettuate sulla base dei capitoli di spesa”.*
- Al fine di misurare l'efficienza e l'efficacia della gestione sono stati utilizzati parametri di efficienza finanziaria generale del servizio, parametri di efficienza unitaria, parametri di bilancio e parametri di efficacia. L'efficacia dell'azione amministrativa è stata misurata anche attraverso specifiche rilevazioni di “customer satisfaction” (soddisfazione degli utenti) sui singoli servizi comunali; per il 2014 sono stati presi in considerazione e allegati al referto i risultati del Servizio biblioteca e del Servizio tributi.
- Le fasi del controllo di gestione si dividono in 4 passaggi:
 1. predisposizione ed analisi del piano esecutivo di gestione (comprensivo del piano dettagliato degli obiettivi) ad integrazione del piano della performance, nel quale vengono individuate le unità organizzative per le quali si intende misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa;
 2. rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi, nonché rilevazione dei risultati raggiunti in riferimento ai singoli servizi e/o centri di costo/processi;

³ Peg (piano esecutivo di gestione) -Pdo (piano degli obiettivi)- Pdp (piano delle performance),

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 e il grado di economicità dell'azione intrapresa;
 4. elaborazione di indici e parametri finanziari, economici e di attività riferiti ai servizi ed ai centri di costo/processi.
- ai fini del controllo di gestione sono stati utilizzati i seguenti documenti di programmazione e verifica:
 - a) Bilancio di Previsione annuale e relazione previsionale e programmatica, approvata con deliberazione del Consiglio Comunale n. 76 del 12/08/2014.
 - b) PEG – Piano Performance e Piano dettagliato degli Obiettivi approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 131 del 26/08/2014, come integrato e aggiornato con deliberazione della Giunta Comunale n. 178 del 25/11/2014.
 - c) Ricognizione dello stato di attuazione dei programmi approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 92 del 30/09/2014.
 - d) Rendiconto della Gestione Finanziaria Esercizio 2014 approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 59 del 09/06/2015.

Il referto contiene le tabelle sull'analisi finanziaria dei 6 programmi nei quali è divisa la relazione previsionale e programmatica. Tali tabelle riportano sia le indicazioni relative allo stato di realizzazione dei programmi esplicito come scostamento durante l'esercizio tra la previsione e gli impegni di spesa, sia il grado di ultimazione dei programmi esplicito come scostamento tra gli impegni di spesa e i pagamenti delle relative obbligazioni.

Il referto prosegue illustrando

- i dati salienti relativi alla gestione finanziaria generale di competenza, distinguendo la parte relativa all'entrata da quella relativa alla spesa, con l'obiettivo di verificare l'andamento finanziario dell'Ente;
- i dati relativi ai “ ricavi e costi” della gestione corrente, ricordando che l'accostamento costi e ricavi è del tutto indicativo considerato che un ente pubblico non ha il fine di generare profitto;
- i dati relativi alla dinamica del personale;
- i dati relativi ai servizi pubblici a domanda individuale, per i quali la norma prevede che il Comune, fatte salve alcune eccezioni, debba richiedere la contribuzione degli utenti. In particolare sono riportate delle tabelle che indicano in dettaglio le entrate e le spese relative

agli asili nido, alla mensa scolastica, al trasporto scolastico e alla biblioteca comunale e altre tabelle, sempre per i servizi di cui sopra, con parametri finanziari di efficienza e di efficacia;

- i dati sui servizi a carattere generale, distinti per centro di responsabilità, che vengono indistintamente finanziati dalle entrate dell'Ente e ai quali vengono associati indicatori di attività di tipo quantitativo e quando possibile di efficienza e di efficacia;
- i dati delle società partecipate con una tabella che evidenzia le partecipazioni del comune di Oristano.

L'ultima parte del referto sul controllo di gestione riguarda il "risultato finale obiettivi", nella quale si rileva che "I risultati raggiunti sono messi a disposizione attraverso un apposito documento la "Relazione sulla Performance" che gli Enti adottano entro il 30 Giugno dell'anno successivo a quello di riferimento. Il Comune Oristano ha adottato la propria relazione in data 17/06/2015 con delibera di Giunta n.109".

Viene ribadito che *"al momento il Comune di Oristano è privo degli strumenti, anche informatici, che consentano un collegamento diretto tra obiettivi e risorse umane, strumentali e finanziarie. Nel corso del 2014 si è proceduto all'attivazione di un modulo software sulla medesima piattaforma di gestione della contabilità finanziaria, attraverso il quale è stato possibile avviare una gestione finanziaria per centri di costo, mentre non è stato possibile implementare la parte relativa alla gestione degli obiettivi. Pertanto le elaborazioni relative al raggiungimento degli stessi obiettivi non ricomprendono al momento la parte contabile."* In successive tabelle il referto rappresenta il grado di attuazione degli obiettivi assegnati per il 2014, suddivisi in risultati relativi alla Performance organizzativa, agli obiettivi trasversali e al grado di raggiungimento degli obiettivi stessi suddiviso per centri di responsabilità. La Sezione osserva che il referto di controllo di gestione 2014, molto ampio e approfondito, risponde ai requisiti necessari a tale tipologia di documenti; inoltre, offre numerosi elementi di analisi che potranno essere utili agli organi deputati a formulare le scelte organizzative.

3. Controllo strategico

Il comune di Oristano, avendo una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, non era tenuto nel 2014 ad attivare il controllo strategico e a compilare la relativa sezione del referto (art. 147-ter TUEL).

4. Controllo sugli equilibri finanziari

Questa tipologia di controllo è svolta sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio finanziario, il quale non ha adottato, nel corso dell'anno 2014, atti di indirizzo e coordinamento.

L'ente afferma che *“Per l'effettuazione dei controlli sugli equilibri di bilancio ci si attiene a quanto previsto specificatamente dall'art. 6 del proprio regolamento sui controlli interni”*. In particolare *“il Responsabile del Servizio Finanziario, comunica ai Dirigenti responsabili dei diversi settori dell'Ente, le eventuali situazioni di criticità risultanti dai dati contabili periodici, sollecitando l'adozione delle opportune manovre correttive, ciascuno per la parte di propria competenza. Trimestralmente, in occasione della verifica trimestrale di cassa, viene formalizzato il controllo effettuato dal Responsabile del Servizio Finanziario in un apposito verbale, con evidenza delle verifiche effettuate. Lo stesso verbale viene poi trasmesso al Collegio dei Revisori per la prescritta asseverazione. Successivamente il verbale asseverato viene trasmesso al Segretario Generale e pubblicato nel sito web del Comune nella sezione Amministrazione Trasparente, sottosezioni bilanci”*. Dalla verifica effettuata sul sito istituzionale del Comune risultano effettivamente pubblicati i quattro verbali trimestrali del Responsabile del Servizio finanziario.

Rispetto alla risposta negativa data nel 2013, il Comune ha dichiarato di avere effettuato nel 2014 il monitoraggio degli effetti prodotti dai risultati di gestione degli organismi esterni sul bilancio finanziario dell'Ente. Riguardo agli esiti del monitoraggio nel referto è indicato: *“Per quanto riguarda gli organismi gestionali partecipati dal Comune si è provveduto con apposite note di indirizzo a comunicare a tutti gli adempimenti previsti dalle numerose modifiche legislative intervenute in materia e in particolare gli adempimenti ex legge 27.12.2013, n. 147 (Legge di stabilità 2014), commi 550-552. La nota infatti, stante l'intenzione del Comune a non far fronte ad alcuna copertura di eventuali perdite, chiedeva a tutti gli organismi in indirizzo di procedere a ripianare eventuali perdite esistenti. In particolare il monitoraggio ha riguardato principalmente la propria società in house, a totale partecipazione com.le, poiché sulla base del risultato di esercizio 2013, è stato previsto nel bilancio del Comune il riversamento della, seppur minima, quota di utile realizzata”*.

L'Ente ha dichiarato, inoltre, di avere verificato la compatibilità tra il programma dei pagamenti e le disponibilità di cassa e che *“Il fondo di cassa è stato gestito dall'Ente in stretto raccordo con il tesoriere e con il rispetto delle norme previste al riguardo. Si è prevista la creazione di appositi vincoli, individuati anche da una numerazione specifica, univoca per l'Ente e per il Tesoriere, rispettivamente*

per i fondi vincolati e per i fondi liberi, che è sempre stata riportata nei titoli di riscossione e di pagamento emessi dall'Ente, a valere sui fondi vincolati o su quelli liberi. I fondi, pertanto, attraverso tale apposita codificazione attribuita, sono stati sempre contabilizzati dal Tesoriere nell'apposita contabilità vincolata o in quella libera a seconda della diversa fattispecie di entrata/spesa”.

Per quanto concerne l'utilizzo dei fondi vincolati confluiti nella cassa per esigenze correnti ex art. 195 del TUEL, il referto riporta che *“si è provveduto, in accordo con il Tesoriere, ad inviare apposita nota di autorizzazione per l'importo necessario a firma del Responsabile Finanziario. Il Tesoriere ha costantemente reintegrato le disponibilità dei fondi vincolati con i primi incassi liberi pervenuti. Alla chiusura dell'esercizio il Tesoriere ha comunicato al Comune l'ammontare del fondo di cassa risultante a consuntivo distinto per la quota dei fondi vincolati e la quota fondi liberi”.*

Le riscossioni vengono monitorate giornalmente *“attraverso apposita procedura informatica web con il tesoriere che consente al Comune di importare automaticamente tutte le partite provvisorie accreditate al Comune in tesoreria, scaricandole nel giornale di cassa del Comune, il quale provvede a regolarizzarle con emissione dell'ordinativo di incasso giornalmente/settimanalmente/mensilmente. Il monitoraggio degli incassi sui conti correnti postali avviene invece giornalmente attraverso la visualizzazione online dei conti e il prelievo delle somme avviene invece mensilmente”.* Dell'esito del monitoraggio non vengono, però, informati gli organi di governo.

Gli scostamenti tra entrate riscosse ed entrate previste sono analizzate mediante l'esame congiunto tra Responsabile del Servizio finanziario e Responsabile del servizio interessato.

Onde evitare la formazione di debiti fuori bilancio, in occasione della stesura delle linee generali di indirizzo del Peg sono state impartite disposizioni ai dirigenti di settore circa la priorità del monitoraggio costante di tutte le situazioni da cui potessero scaturire debiti fuori bilancio.

Il rispetto del patto di stabilità interno è stato garantito attraverso una costante verifica dell'equilibrio della situazione corrente mediante il monitoraggio della *“correlazione dell'andamento degli accertamenti con quello degli impegni e inoltre, nell'ultimo trimestre dell'esercizio, essendo più stringente il tempo per garantire il rispetto dell'obiettivo, si è proceduto a verificare l'andamento degli impegni/accertamenti quasi giornalmente, accelerando se del caso, i procedimenti per l'accertamento di entrate di parte corrente, e riducendo l'ammontare degli impegni non inderogabili per le attività e il funzionamento dell'Ente. Sostanzialmente alla chiusura dell'esercizio, attraverso un risparmio dei margini risultanti dalla parte corrente si è proceduto a utilizzare teoricamente gli stessi in aggiunta agli spazi per l'equilibrio della parte in conto capitale, al fine di garantire maggiori*

pagamenti in conto capitale e per sopperire anche alle quote finanziate con mutui (escluse dal calcolo del patto)”.

Per quanto riguarda invece l'equilibrio di cassa relativo ai titoli IV delle entrate e II delle spese *“la verifica dell'equilibrio di cassa relativo alla parte entrata e spesa in conto capitale è stato garantito attraverso il costante e giornaliero monitoraggio delle riscossioni e dei pagamenti e l'elaborazione dei risultati in occasione della verifica trimestrale degli equilibri di bilancio. Durante tutto l'esercizio si è provveduto a tenere sempre aggiornata la situazione dell'andamento delle opere pubbliche e dei pagamenti correlati all'andamento delle opere, procedendo di contro a inviare puntualmente agli enti terzi finanziatori le previste rendicontazioni e numerosi solleciti per l'accredito delle somme dovute. Sono stati anche richiesti sia allo Stato che alla Regione ulteriori spazi finanziari al fine di garantire ulteriori margini di pagamenti alle imprese ma tutti sono a conoscenza delle enormi difficoltà che anche la Regione Sardegna ha avuto nel decorso esercizio a garantire agli enti locali gli accrediti sui finanziamenti concessi. In ogni caso tutti gli spazi concessi sia dallo Stato che dalla Regione sono stati utilizzati per il pagamento di spese in conto capitale”.*

L'ente ha attivato processi per l'analisi, la valutazione e la revisione della spesa mediante l'approvazione da parte della Giunta del piano di razionalizzazione e contenimento delle spese, nel quale sono state individuate oltre che le specifiche voci di spesa previste dal D.L 98/2011 anche ulteriori ambiti di contenimento delle spese in capo a ciascun settore anche su specifica proposta formulata da ciascun Dirigente.

Ai fini del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica attraverso la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e di servizi, come prevede l'art. 9 del d.l. 66/2014, l'Ente ha fatto ricorso agli strumenti messi a disposizione da Consip Spa o da altri soggetti aggregatori, per l'80% del totale della spesa per acquisto di beni e servizi.

Le comunicazioni previste dall'art. 27 commi 2, 4 e 5 del D.L. n. 66/2014 sono state regolarmente effettuate; i tempi medi di pagamento corrispondenti a 87 giorni, *“sono stati monitorati attraverso un apposito programma informatico che gestisce tale adempimento a partire dal ricevimento all'ufficio protocollo del documento contabile inviato dal fornitore. Al riguardo infatti l'Ente ha disposto che tutte le fatture dovevano essere ricevute solo da tale ufficio, e collegando ad essa successivamente il relativo pagamento emesso dal servizio ragioneria. Tale controllo con il relativo file sulle fatture ricevute, pagamenti effettuati e scadenze fatture, viene inoltre caricato e inviato al MEF, con apposito file, anche ai fini della certificazione dei crediti entro il 15° giorno del mese successivo e costantemente aggiornato mensilmente”.*

5. Controllo sugli organismi partecipati

Nel 2014 il comune di Oristano non era tenuto a svolgere il controllo sulle società partecipate non quotate, come da disposizioni dell'art. 147-quater (enti locali con popolazione superiore a 50.000 abitanti). Tuttavia il Regolamento sui controlli interni ne ha previsto il controllo da parte dell'Ufficio partecipazioni societarie.

Dal questionario si rileva che tale Ufficio, al quale è assegnato un Istruttore direttivo cat. D, nel 2014 era allocato nel Settore Programmazione e Gestione delle Risorse, mentre dal 2 febbraio 2015 farà parte del Settore Affari Generali.

L'Ente ha dichiarato che, pur non essendo obbligatorie le specifiche forme di controllo previste a partire dal 2015 dal 147 quater del Tuel, *“sono state comunque esercitate diverse forme di controllo nei confronti dei propri organismi partecipati. In particolare il controllo ha riguardato principalmente la propria società totalmente partecipata dal Comune, in house che svolge servizi di natura strumentale nei confronti del solo Comune. Il controllo pertanto, anche sulla base della previsione normativa relativa al controllo analogo, ha riguardato il costante controllo dei rapporti finanziari debito/credito, e il monitoraggio di ogni singolo servizio attraverso l'esame di appositi report informativi per il controllo della qualità dei servizi prestati, redatti dalla stessa società oltre che sulla base dei diversi disciplinari dei servizi e relativi contratti stipulati per ogni singolo servizio. E' stato costantemente monitorato il possibile risultato di gestione, consentendo alla società di chiudere l'esercizio in utile e di riversare la stessa quota nel bilancio del Comune. Infine attraverso apposite note del Comune di richiamo ai numerosi interventi legislativi intervenuti in materia di partecipate, si è provveduto a informare le stesse ai fini dell'applicazione e del rispetto degli stessi. Unitamente ai documenti di programmazione e rendicontazione sono state inoltre predisposte specifiche relazioni illustrative che hanno evidenziato nel dettaglio ogni singolo organismo gestionale e i relativi dati societari, finanziari, economici e patrimoniali. Tutti i dati inerenti le cariche attribuite inoltre sono disponibili e pubblicati nel sito istituzionale dell'Ente, sezione Amministrazione trasparente”*.

Dal referto sul controllo di gestione esercizio 2014 si rileva inoltre che *“sempre in tema di società in house, si sta procedendo alla predisposizione di una bozza di sistema di verifica della qualità dei servizi strumentali, mediante, dapprima, l'individuazione di obiettivi gestionali cui la Società in house dovrà tendere, correlati a precisi standard qualitativi e quantitativi e successivamente, l'attivazione di un sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto*

delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.” Il Comune di Oristano ha, inoltre, approvato in data 31 marzo 2015 il Piano di razionalizzazione delle Società partecipate.

Dal sito istituzionale del comune di Oristano si rileva che l’Ente detiene partecipazioni nei seguenti organismi:

- Oristano servizi comunali srl - La società svolge funzioni di natura strumentale a beneficio esclusivo dell’amministrazione, essa gestisce un insieme di servizi a rilevanza economica e non, relativi ad attività manutentive, ambientali e tecniche che fanno capo al Comune di Oristano.
- Marine oristanesi servizi portuali per il turismo e la pesca - s.r.l. - La società ha per oggetto la promozione di ogni attività volta alla realizzazione ed alla gestione di infrastrutture portuali nella provincia di Oristano.
- Società di gestione aeroporti oristanesi So.Ge.A.Or. s.p.a. in liquidazione - la società, attualmente in stato di liquidazione, svolgeva attività di sviluppo, progettazione, realizzazione, adeguamento, gestione, manutenzione ed uso degli impianti e delle infrastrutture per l’esercizio dell’attività aeroportuale.
- Fondazione “Sa Sartiglia” Onlus - La Fondazione ha quale finalità la realizzazione e la valorizzazione della manifestazione equestre “Sa Sartiglia”.
- Consorzio industriale provinciale oristanese - svolge funzioni di promozione dell’imprenditorialità.
- IMC (centro marino internazionale) fondazione onlus - Il comune partecipa mediante concessione del diritto di superficie sui terreni sui quali la fondazione ha sede. L’istituzione svolge funzioni di carattere culturale e di ricerca scientifica in ambito marino.
- Consorzio rete porti Sardegna - Il consorzio rete porti della Sardegna promuove ogni forma di attività finalizzata alla costituzione di una rete che colleghi le strutture portuali consorziate così da offrire servizi omogenei nell’Isola e al fine di favorire attività di promozione del territorio.
- Consorzio uno - promozione studi universitari di Oristano - La società ha per oggetto la promozione della cultura universitaria.
- Autorità d’ambito territoriale ottimale Sardegna - L’autorità ha il compito di organizzare il servizio idrico integrato.
- Istituto Storico Arborese - L’istituto svolge funzioni di carattere culturale e di ricerca, promuove e organizza attività culturali e di ricerca sulla civiltà del giudicato di Arborea e del marchesato di Oristano.

- Scuola civica di musica - L'istituto svolge funzioni di carattere culturale attraverso gli insegnamenti impartiti da personale qualificato di nozioni teoriche e pratiche nel campo musicale.

Nel referto di controllo di gestione per il 2014 è riportata la seguente tabella

PRINCIPALI PARTECIPAZIONI POSSEDUTE DALL'ENTE	Azioni/Quote possedute	Valore nomln. Singola quota	valore totale partecipazio ne	Cap. sociale partecipata	quota % dell'ente
Autorità d'ambito della Sardegna	1	36.525,01	36.525,01	2.607.875,00	1,40%
Consorzio industriale provinciale oristanese	1	7.746,85	7.746,85	24.661,00	31,41%
Consorzio Uno	1	516,46	516,46	5.676,00	9,10%
Fondazione Sartiglia	1	50.000,00	50.000,00	50.000,00	100%
Istituto Marino Internazionale fondazione onlus	0	0,00	0,00	56.810,00	
Istituto Storico Arborese	1	50.000,00	50.000,00	50.000,00	100%
Marine oristanesi S.r.l.	1	88.545,60	88.545,60	102.960,00	86%
Oristano servizi comunali S.r.l.	1	160.000,00	160.000,00	160.000,00	100%
Scuola civica di musica	1	50.000,00	50.000,00	50.000,00	100%
So.Ge. A.OR spa	1	317.469,00	317.469,00	2.652.421,00	11,97%
Consorzio rete porti della Sardegna	1	2.582,28	2.582,28	28.724,09	8,99%

6. Controllo di qualità dei servizi

Il comune di Oristano, avendo una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, non era tenuto nel 2014 ad attivare il controllo di qualità dei servizi e a compilare la relativa sezione del referto (art. 147, c. 3 TUEL).

Il referto sul controllo di gestione per l'esercizio 2014, peraltro, indica che l'efficacia dell'azione amministrativa è stata misurata anche attraverso specifiche rilevazioni di "customer satisfaction" (soddisfazione degli utenti) con riferimento al Servizio biblioteca e al Servizio tributi, i cui risultati sono riportati in dettaglio.



Osservazioni e raccomandazioni della Sezione

Mentre, a decorrere dal 2015, tutti gli enti locali con oltre 15.000 abitanti sono tenuti all'applicazione dell'intero sistema dei controlli interni, ancora nel 2014, in fase di prima applicazione, i comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, tra i quali rientra il comune di Oristano, non erano tenuti ad applicare il controllo strategico (punto 3), il controllo sugli organismi partecipati (punto 5) e il controllo di qualità dei servizi (punto 6).

Tuttavia, l'Ente ha dichiarato di avere creato nel 2010 il Servizio Partecipate, che si occupa della gestione degli adempimenti relativi alle società partecipate, con particolare attenzione nei confronti della società in house "Oristano Servizi".

Dal referto sul controllo di gestione per l'esercizio 2014 si rileva, inoltre, che l'efficacia dell'azione amministrativa è stata misurata anche attraverso specifiche rilevazioni di "customer satisfaction" (soddisfazione degli utenti) con riferimento al Servizio biblioteca e al Servizio tributi, i cui risultati sono riportati in dettaglio.

Il controllo di regolarità amministrativa risulta eseguito regolarmente; si evidenzia il consistente incremento nel numero degli atti esaminati rispetto al 2013,

Il controllo di gestione appare ben impiantato. Il referto trasmesso, molto dettagliato, non si limita a un mero riscontro finanziario, ma rispetta le caratteristiche previste per tale tipologia di atti.

Il controllo sugli equilibri finanziari è stato effettuato regolarmente e sul sito istituzionale del Comune risultano pubblicati i quattro verbali trimestrali del Responsabile del Servizio finanziario.

Si osserva che, rispetto alla risposta negativa data nel 2013, il Comune ha dichiarato di avere effettuato nel 2014 il monitoraggio degli effetti prodotti dai risultati di gestione degli organismi esterni sul bilancio finanziario dell'Ente.

Sulla base di quanto comunicato dal comune di Oristano e di quanto acquisito in sede istruttoria, si ritiene che l'Ente abbia costituito un sistema dei controlli che, per quanto ancora parziale, può essere ritenuto idoneo a supportare le esigenze dell'Amministrazione.

La Sezione raccomanda che il comune di Oristano proceda ad implementare il sistema dei controlli, anche con le altre tipologie previste dalla normativa e che i controlli svolti siano documentati da idonei referti da trasmettere agli organi dell'Amministrazione interessati e a questa Corte.



Stefania Di Pietro

