

Deliberazione n. 136/2016/VSGC



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
Dott. Roberto Angioni	PRIMO REFERENDARIO

nella Camera di consiglio del 23 novembre 2016

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. 6/SEZAUT/2016/INPR della Sezione delle Autonomie di approvazione delle linee guida per il referto annuale relativo al 2015 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. 23/2016/INPR conseguentemente

adottata dalla Sezione in data 7 marzo 2016;

Visto il referto annuale del Sindaco del Comune di Olbia sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2015, trasmesso alla Sezione di controllo della Corte dei conti;

Visti gli atti (regolamenti, deliberazioni ecc.) acquisiti nel corso dell'istruttoria;

Vista la nota n. 59927712 del 16 novembre 2016, con la quale il Magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 27/2016, 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 2015 pervenuta ai sensi dell'art. 148 TUEL dal **Comune di Oristano** (31.155 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 2015 (art. 148 TUEL) "*;
- di formulare espressa raccomandazione al Comune affinché assuma ogni iniziativa o attività necessarie ad assicurare 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, all'Organo di revisione e al

Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 23 novembre 2016.

IL RELATORE

Valeria Mistretta

IL PRESIDENTE

Francesco Petronio

Depositata in Segreteria in data 28 Novembre 2016

IL DIRIGENTE

Giuseppe Mullano



CORTE DEI CONTI
SEZIONE DEL CONTROLLO
PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**Verifica del funzionamento
dei controlli interni nel
Comune di ORISTANO
| 2015 |**

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

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
| 2015 |**

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

INDICE

Premessa	5
Analisi referto annuale.....	6
1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile	7
2. Controllo di gestione	9
3. Controllo strategico.....	12
4. Controllo sugli equilibri finanziari.....	14
5. Controllo sugli organismi partecipati	15
6. Controllo sulla qualità dei servizi	17
Osservazioni e raccomandazioni della Sezione	19

Premessa

La riforma del sistema dei controlli interni ha modificato gli articoli 147 “Tipologia dei controlli interni” e 148 “Controlli esterni” del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL).

Ai sensi del novellato art. 148, i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e i presidenti delle città metropolitane e delle province ancora in essere, devono redigere un questionario recante uno schema di relazione a dimostrazione dell’adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell’esercizio considerato.

Con l’art. 3, co. 1 sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 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, nel 2015 è entrata a regime, coinvolgendo nei controlli strategico, di qualità e sulle società partecipate tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, compresi quelli esclusi nella fase di prima applicazione.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con delibera n. 6/2016/INPR, ha approvato apposite linee guida intese a verificare il corretto funzionamento dei controlli interni degli enti locali, corredate da uno schema di relazione, recepito dalla Sezione del controllo per la Regione Sardegna con delibera n. 23/2016/INPR. Quest’ultima ha determinato che le relazioni da presentare entro il 31 Maggio 2016, siano 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.

Nella delibera n. 6/SEZAUT/2016/INPR, la Sezione delle Autonomie inoltre specifica che il questionario sull’esercizio 2015 è impostato perseguendo *obiettivi di razionalizzazione attuati attraverso la semplificazione e la drastica riduzione del numero delle domande rispetto ai precedenti questionari.*

Le domande scaturiscono da riflessioni sull’evoluzione degli adempimenti e sulla necessità di avvalersi di nuovi indicatori. La maggiore omogeneità dei dati, in tal modo raccolti, e la conseguente maggiore comparabilità tra gli stessi dovrebbero consentire di ottenere informazioni in grado di alimentare referti più brevi, ma più puntuali e particolareggiati e, soprattutto, che facciano emergere le reali criticità delle gestioni considerate.

Analisi referto annuale

Mentre 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 a svolgere il controllo strategico, il controllo sugli organismi partecipati e il controllo di qualità dei servizi, a decorrere dal 2015, tutti gli enti locali con oltre 15.000 abitanti sono tenuti all'applicazione dell'intero sistema dei controlli interni.

Il referto annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni nel 2015 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. equilibri finanziari;
5. controllo sugli organismi partecipati;
6. controllo di qualità dei servizi.

Il comune di Oristano (31.155 abitanti Istat 2011) ha trasmesso lo schema di relazione del "Referto annuale 2015 ex art.148 TUEL" tramite posta certificata il 24 giugno 2016 e ha allegato il referto di controllo di gestione anno 2015.

In seguito a richiesta istruttoria prot. n. 6395 del 27 settembre 2016, con la quale si chiedeva l'invio dei report indicati nel questionario, in data 4 ottobre 2016 il Segretario Generale ha trasmesso via mail una nota con i seguenti allegati:

- 4 report trimestrali sul controllo di regolarità amministrativa e contabile
- 4 report relativi al controllo degli equilibri finanziari con annessa asseverazione dell'organo di revisione
- 3 report del controllo sugli organismi partecipati
- 1 report relativo al controllo strategico

Con riferimento al controllo sulla qualità dei servizi, nella nota si fa presente che non è stato elaborato un report specifico, ma che le azioni poste in essere dall'Ente sono state rendicontate all'interno del controllo strategico e del controllo di gestione.

I. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, ha l'obiettivo di garantire la legittimità, la correttezza e la regolarità dell'azione amministrativa. Per il controllo di regolarità risulta di fondamentale importanza la programmazione. *“Programmazione che deve essere intesa, come afferma la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, nella delibera n. 6/2016/INPR, innanzitutto, come scelta, da attuarsi mediante motivate tecniche di campionamento, degli atti da sottoporre a controllo, in modo tale da consentire all'amministrazione di monitorare, con particolare attenzione, alcuni settori di attività dell'ente più delicati di altri. Inoltre, la programmazione delle attività di controllo deve consistere anche nell'individuazione degli obiettivi attesi e delle finalità da perseguire, anche in termini di superamento di criticità precedentemente riscontrate, nonché di prassi operative non conformi alle vigenti disposizioni.*

Il regolamento sui controlli interni del comune di Oristano, approvato con delibera C.C. n. 3 dell'8/01/2013, prevede agli articoli 3 e 4 il controllo di regolarità amministrativa e contabile e le sue modalità di svolgimento. Nell'anno 2015 non risultano modifiche e/o integrazioni sia in materia di regolamentazione che in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi (il Comune, come già rilevato nella relazione sul 2014, è dotato di un Ufficio controlli interni).

Nel questionario dell'esercizio 2015 si dichiara che risultano regolarmente acquisiti i pareri di regolarità contabile e il visto attestante la copertura finanziaria su tutte le determinazioni dirigenziali comportanti impegno di spesa.

Non sono state adottate deliberazioni (diverse da meri atti di indirizzo) sprovviste del parere di regolarità tecnica o comportanti riflessi finanziari, sprovviste del necessario parere di regolarità contabile (ovvero con parere negativo).

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile successivo è stato svolto da 4 unità di personale: il Segretario Generale, un dirigente e due istruttori amministrativi.

La selezione degli atti da assoggettare al controllo, nella fase successiva, ha seguito le stesse tecniche di campionamento applicate nel 2014, cioè 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”*. Il numero di atti esaminati è stato di 770 con 67 irregolarità rilevate e sanate.

Il controllo è stato effettuato con cadenza trimestrale e ha prodotto 4 report.

I report trimestrali, acquisiti nel corso dell'istruttoria, sono stati trasmessi ai soggetti interessati: Consiglio comunale, Collegio dei Revisori dei conti, Nucleo di valutazione e Responsabili dei servizi.

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 - l. n. 89/2014.

L'Ente ha istituito il registro unico delle fatture come previsto dall'art. 42 del d.l. n. 66/2014- l. n. 89/2014.

Non sono state indicate criticità nel funzionamento di tale controllo.

2. Controllo di gestione

La Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con delibera n. 6/2016/INPR ha chiarito che attraverso il controllo di gestione *l'ente verifica lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, mediante 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. In vista dell'implementazione di un efficace sistema di controllo di gestione, appare centrale la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile ed in grado di fornire informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate, in relazione alle attività svolte e, soprattutto, ai risultati conseguiti.*

L'ente è tenuto, altresì, ad adottare un elenco di obiettivi con i relativi indicatori, riportanti valori target da perseguire per ciascun obiettivo. A tale riguardo, l'ente dovrà curare la predisposizione di un adeguato Piano esecutivo di gestione (PEG).

L'articolo 5 del regolamento sui controlli interni, disciplina il controllo di gestione. È previsto che il controllo 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”*. Nel referto sul controllo di gestione per il 2015 è indicato che il numero di personale mediamente impiegato presso l'Ufficio controllo di gestione nel 2015 è stato di una unità.

Nonostante il Regolamento preveda che di norma ogni 4 mesi si effettuino dei report, per il 2015, come per il 2014, è stato effettuato un unico report finale: *“Referto controllo di gestione 2015”* allegato alla deliberazione della Giunta comunale n. 113 dell'8/06/2016.

Il Referto è stato trasmesso unitamente al questionario.

L'esame del Referto controllo di gestione 2015 evidenzia una struttura del documento simile a quella del referto 2014. L'Ente è ancora privo di un sistema di contabilità analitica e di un software che gestisca simultaneamente obiettivi e dati contabili, i dati rilevati perciò sono conseguenza dell'estrapolazione manuale dei dati contabili e della rilevazione dello stato di avanzamento del P.E.G. Riguardo alla *rilevazione simultanea dello stato di avanzamento degli obiettivi, nel 2015 è stata avviata l'implementazione dei dati sul software in dotazione* (già iniziata nel 2014). *In particolare si è provveduto all'individuazione e al caricamento delle batterie di indicatori suddivisi per tipologia che sono stati allegati al Peg 2015 e all'inserimento sperimentale di una scheda contenente la performance ordinaria di ciascun settore con i relativi indicatori.*

Anche per il 2015 sono stati presi in considerazione gli stessi parametri del 2014, integrati da ulteriori indicatori specifici per determinate attività/servizi.

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. 93 del 4/08/2015.
- b) PEG – Piano Performance e Piano dettagliato degli Obiettivi approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 140 del 4/08/2015, come integrato e aggiornato con deliberazione della Giunta Comunale n. 217 del 27/11/2015.
- c) Ricognizione dello stato di attuazione dei programmi, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 142 dell'1/12/2015.
- d) Rendiconto della Gestione Finanziaria Esercizio 2015 approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 55 del 30/05/2016.

Il Referto illustra, suddivisi per centro di responsabilità, i programmi approvati con la relazione previsionale e programmatica triennio 2015/2017 annualità 2015 e contiene tabelle sull'analisi finanziaria del bilancio per programmi; tali tabelle (come per il 2014) riportano sia le indicazioni relative allo stato di realizzazione dei programmi rappresentato dallo scostamento durante l'esercizio tra la previsione e gli impegni di spesa, sia il grado di ultimazione dei programmi rappresentato dallo scostamento tra gli impegni di spesa e i pagamenti delle relative obbligazioni.

Il Referto prosegue illustrando dei dati riguardanti:

- la 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 "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;
- la dinamica del personale;
- i servizi pubblici a domanda individuale, e i 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;
- le 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 precisa 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 di Oristano ha adottato la propria relazione in data 23/06/2016, con Delibera della Giunta Comunale n. 120.

In questa parte viene inoltre ribadito che il Comune di Oristano ha in fase di sperimentazione un apposito software, che dovrebbe consentire un collegamento diretto tra obiettivi e risorse umane, strumentali e finanziarie e che nel corso del 2015 si è proceduto all'attivazione parziale di tale modulo per la parte che riguarda gli indicatori di performance ordinaria. Per quanto riguarda le risorse finanziarie si è ritenuto di attendere il 2016 con la riclassificazione del bilancio, così come per le risorse umane in quanto era prevista una nuova modifica della struttura organizzativa a seguito del collocamento a riposo di un Dirigente programmato a novembre 2015.

In successive schede il Referto rappresenta il grado di attuazione degli obiettivi assegnati per il 2015, suddivisi in risultati relativi alla Performance organizzativa e individuale, agli obiettivi trasversali e al grado di raggiungimento degli obiettivi stessi suddiviso per centri di responsabilità. Dal questionario si rileva infine che sono stati elaborati 81 indicatori di efficacia, 70 di efficienza e 15 di economicità, e in riferimento al grado di raggiungimento degli obiettivi programmati, esso è indicato come “alto” mentre il tasso medio di copertura dei costi e servizi nel 2015 è indicato pari al 63%. Il tasso di copertura più alto è stato registrato per il servizio mensa e trasporto scolastico, mentre il più basso per teatri e impianti sportivi.

A seguito dei report sono state poste in essere 5 azioni correttive nel 2015.

Con riferimento a tale tipo di controllo, è stata segnalata la seguente criticità: *la” mancata adozione di un sistema di contabilità economico-analitica che consenta la misurazione di costi e ricavi. Tale criticità dovrebbe trovare soluzione con l'entrata a regime del nuovo ordinamento contabile 118”*.

3. Controllo strategico

Il comune di Oristano, avendo una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, non era tenuto a svolgere il controllo strategico nel 2014, ma come premesso, dal 2015 la riforma è entrata a regime, coinvolgendo nei controlli strategico, di qualità e sulle società partecipate tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, compresi quelli esclusi nella fase di prima applicazione. Il Regolamento per la disciplina dei controlli interni dell'Ente prevede all'art. 9 il controllo strategico. Tale articolo definisce che lo scopo del controllo strategico è *valutare attraverso il monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi dell'Ente – secondo il Ciclo di Gestione delle Performance ai sensi dell'art. 4 del D. lgs. 150/09 - l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione degli indirizzi politici, in termini di congruenza tra risultati ed obiettivi.*

L'art. 9 prevede poi, che il Segretario Generale, avvalendosi del supporto dei Dirigenti, predisponga report semestrali sui risultati del controllo. I report devono contenere indicazioni sintetiche sullo stato di attuazione dei progetti e sull'utilizzo delle risorse, mentre compete alla Giunta la definizione annuale dei programmi strategici, nonché dei meccanismi e degli strumenti di monitoraggio e valutazione.

In base a quanto indicato nel questionario si rileva che nel 2015 è stato prodotto un solo report finale (Referto per il controllo strategico triennio 2013-2015) rispetto ai due previsti dal Regolamento, nel quale, *al fine di verificare lo stato di attuazione delle politiche messe in campo dall'Amministrazione, l'Ente ha proceduto alla disamina dei programmi/progetti relativi al triennio 2013/2015 e al dettaglio 2015, con relativo stato di attuazione, misurato sulla base di appositi indicatori di efficacia, efficienza ed economicità, unitamente alla rilevazione del grado di assorbimento delle risorse finanziarie.*

Il report è stato trasmesso nel corso dell'istruttoria.

Presso l'Ufficio controllo strategico nel 2015 è stata impiegata una sola unità di personale; sono stati elaborati 10 indicatori di *outcome* e 25 di efficacia, mentre la percentuale media di raggiungimento degli obiettivi strategici è stata del 90%.

E' stata adottata nell'anno un'unica deliberazione di verifica circa lo stato di attuazione dei programmi e l'organo di indirizzo politico ha effettuato verifiche rispetto ai seguenti parametri previsti specificamente nel questionario: risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, tempo di realizzazione rispetto alle previsioni e rispetto degli standard di qualità prefissati.

La maggiore criticità riscontrata in questo tipo di controllo è *rappresentata dalla difficoltà di misurare in termini concreti l'impatto delle azioni strategiche poste in essere dall'amministrazione sulla collettività.*

4. Controllo sugli equilibri finanziari

La logica del controllo sugli equilibri finanziari prevede, come ricordato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con la delibera n. 6/2016/INPR, di *identificare i flussi informativi relativi al monitoraggio di debiti e crediti, con riferimento alla loro formazione, estinzione nonché i tempi medi di pagamento, in modo da conoscere, in via continuativa, il permanere degli equilibri finanziari. Il tutto deve, ovviamente, avvenire nel rispetto delle norme disciplinanti il concorso degli enti locali agli obiettivi di finanza pubblica ed in attuazione del principio del pareggio di bilancio.*

Il Regolamento sui controlli interni disciplina il controllo sugli equilibri finanziari negli articoli 6, 7 e 8. Esso prevede che partecipino all'attività di controllo i Dirigenti, ciascuno in relazione alle proprie competenze, la Giunta Comunale, l'Organo di revisione e il Segretario Generale.

Il Responsabile del servizio finanziario, con cadenza di norma trimestrale, formalizza il controllo sugli equilibri finanziari, descrive le attività svolte ed attesta il permanere degli equilibri finanziari in un breve verbale. Il verbale è asseverato dall'Organo di revisione.

Nell'esercizio 2015, come indicato nel questionario, questa tipologia di controllo è stata svolta sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio finanziario che non ha adottato atti di indirizzo e coordinamento.

Sono stati redatti 4 report sul controllo degli equilibri tutti asseverati dall'organo di revisione, coerentemente con quanto previsto dal Regolamento. Tutti i report e le asseverazioni sono stati trasmessi nel corso dell'istruttoria.

Dal questionario si rileva anche che il Consiglio comunale è stato coinvolto formalmente più di 2 volte nel controllo della salvaguardia degli equilibri finanziari, mentre non si sono rese necessarie misure per ripristinare l'equilibrio finanziario del bilancio e non è stato previsto l'impiego della quota libera dell'avanzo di amministrazione per salvaguardare gli equilibri finanziari.

L'Ente ha dichiarato di aver verificato, in corso di esercizio, che il programma dei pagamenti fosse compatibile con le disponibilità di cassa ed in particolare che fosse stato applicato l'art. 183, comma 8, del TUEL, in ordine ai provvedimenti che comportano impegni di spesa adottati dal responsabile della spesa.

Il controllo sull'eventuale utilizzo dei fondi vincolati confluiti nella cassa, per esigenze correnti, ai sensi dell'art. 195 del TUEL *“è stato effettuato attraverso le verifiche delle somme vincolate presenti nei conti di tesoreria e attraverso la tenuta di schede contabili inerenti la gestione dei vincoli”*.

Non sono state indicate criticità nel funzionamento di tale controllo.

5. Controllo sugli organismi partecipati

Per quanto concerne lo scopo del controllo sugli organismi partecipati, la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella delibera n. 6/2016/INPR, ha evidenziato che esso consente all'ente di esprimersi sul grado di raggiungimento degli obiettivi, in termini di efficacia, efficienza ed economicità, affidati agli stessi, in conformità a quanto disposto dall'art. 147-quater del TUEL. *L'ente è tenuto ad effettuare monitoraggi periodici sull'andamento dei propri organismi partecipati, strumentali alla verifica di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, per procedere tempestivamente a porre in essere le opportune azioni correttive, anche per evitare squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente stesso. Mediante il bilancio consolidato è possibile pervenire alla dimostrazione dei risultati complessivamente conseguiti in termini di "gruppo ente locale".*

Il comune di Oristano è tenuto a svolgere il controllo sugli organismi partecipati a decorrere dal 2015, ma già nel 2014 aveva effettuato diverse forme di controllo nei confronti dei propri organismi partecipati.

Il Regolamento sui controlli interni disciplina tale forma di controllo negli art. 11, 12 e 13.

L'Ufficio partecipazioni societarie, allocato nel settore Affari Generali, è la struttura dedicata a svolgere il controllo che, secondo l'art. 11 del Regolamento, deve effettuarsi su tre livelli: analogo, giuridico/contabile e sulla qualità dei servizi.

L'ufficio trasmette rapporti informativi semestrali al Segretario Generale e al Collegio dei Revisori dei Conti del Comune sui risultati delle operazioni di controllo eseguite. I report analizzano gli eventuali scostamenti ed individuano le opportune azioni correttive, anche al fine del rispetto da parte delle società partecipate delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Nel 2015 sono stati prodotti 3 documenti, di cui un Report sui controlli effettuati sugli Organismi Gestionali Partecipati dal Comune di Oristano nel periodo compreso tra il 2 febbraio e il 30 dicembre 2015, una "Relazione Tecnica sugli Organismi Gestionali partecipati dal Comune di Oristano" allegata alla delibera di G.C. 35-2015 e una relazione su "Gli Organismi Gestionali partecipati dal Comune di Oristano" allegata al Bilancio di Previsione 2015.

Le relazioni e i report sono stati trasmessi nel corso dell'istruttoria.

Dal questionario si rileva inoltre che presso l'Ufficio partecipazioni societarie nel 2015 è stata impiegata una sola unità di personale e che sono stati elaborati 5 indicatori sugli organismi partecipati per il 2015 (1 di efficacia e 4 di qualità dei servizi); il tasso medio di realizzazione degli obiettivi affidati per il 2015 è stato dell'85% per la Società Oristano servizi s.r.l. e del 90% per la Società Marine Oristanesi.

Non è stato redatto il bilancio consolidato.

Come criticità nello svolgimento di questo tipo di controllo è stata segnalata la *difficoltà nel flusso documentale tra gli uffici e gli organismi partecipati*.

Il Comune di Oristano ha approvato, con deliberazione della Giunta comunale n. 35 del 31 marzo 2015, il Piano di razionalizzazione delle Società partecipate e, con deliberazione della Giunta comunale n. 60 del 29 marzo 2016, la relazione sui risultati conseguiti. Entrambi i piani sono stati trasmessi alla Sezione di controllo che li ha esaminati con la delibera n. 73/2016/VSFG.

6. Controllo sulla qualità dei servizi

Dal 2015 è diventato obbligatorio anche per i comuni inferiori a 50.000 abitanti il controllo di qualità dei servizi. Esso, come afferma la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella delibera n. 6/2016/INPR, *deve tener conto della tipicità dei bisogni, cui si deve dare risposta e delle esigenze di trasparenza ed integrità dell'azione amministrativa. La misurazione della qualità, e quindi della soddisfazione degli utenti interni ed esterni, obbliga gli enti a perseguire obiettivi adeguati, individuando preventivamente i relativi standard. L'essenziale raffronto tra la qualità programmata e quella erogata obbliga l'ente a soffermarsi sugli aspetti organizzativi interni, in modo che il processo di qualità arrivi a un risultato congruo.*

Il Regolamento del Comune prevede all'art. 10 che il controllo di qualità dei servizi sia realizzato *sulla base del piano esecutivo di gestione, attraverso la misurazione degli indicatori della qualità dei servizi presenti nel piano dettagliato degli obiettivi e nel piano della performance. Tali indicatori sono individuati sia come standard quantitativi di qualità del servizio specifico, sia attraverso l'applicazione di strumenti finalizzati alla misurazione della soddisfazione degli utenti interni ed esterni.*

I dirigenti e i responsabili di servizio sono tenuti, secondo il regolamento, ad avviare il processo di rilevazione della soddisfazione dell'utenza attraverso la somministrazione di strumenti quali questionari ad hoc, cartacei o informatizzati, interviste telefoniche o focus group, e devono predisporre un report annuale di controllo della qualità dei servizi erogati da inviare al Segretario Generale per le valutazioni di competenza.

Dal questionario sull'esercizio 2015 si rileva che il Comune non ha prodotto un report specifico per tale tipo di controllo, ma nella nota del Segretario generale del 4 ottobre 2016 si fa presente che le azioni poste in essere dall'Ente sono state rendicontate all'interno del controllo strategico e del controllo di gestione.

A conferma di quanto affermato, si ritrova nel Referto sul controllo di gestione 2015 un paragrafo è dedicato al controllo sulla qualità, nel quale l'Ente afferma che l'efficacia dell'azione amministrativa è stata misurata anche attraverso specifiche rilevazioni di "customer satisfaction"(soddisfazione degli utenti) sui singoli servizi comunali. In particolare si precisa che *nel 2015 è stato allargato lo spettro dei servizi su cui è stata eseguita la rilevazione, includendo quindici servizi, contro i 2 del 2014, per i quali sono stati predisposti questionari cartacei e on line. Purtroppo è da rilevarsi la scarsa partecipazione della cittadinanza alla rilevazione, con un numero limitato di questionari compilati.*

Anche nel “Referto sul controllo strategico triennio 2013-2015” vi è uno specifico paragrafo sul controllo di qualità dei servizi, nel quale si evidenzia che, in considerazione della stretta interrelazione tra le due tipologie di controllo (strategico e sulla qualità dei servizi), si è scelto di procedere alla verifica e predisposizione di un referto unico. In questo documento inoltre l’Ente evidenzia che *già dal 2013 ha posto in campo una serie di azioni, a partire dalla ricognizione dei servizi a rilevanza esterna che hanno costituito poi la base per la realizzazione della prima Carta dei Servizi, per finire alla predisposizione di alcune iniziative di coinvolgimento dei cittadini e alla somministrazione di questionari di customer satisfaction, con lo scopo di costruire un sistema di comunicazione bidirezionale volto al miglioramento dei servizi e che nonostante la partecipazione alla rilevazione non sia stata molto ampia i riscontri da parte di chi ha contribuito alla rilevazione sono stati in larga maggioranza positivi.*

L’Ente ha proceduto alla misurazione della soddisfazione con periodicità annuale nei confronti di 15 settori.

Nel questionario si segnala, infine, che *“La criticità maggiore, che naturalmente influisce sul risultato è la scarsissima partecipazione della cittadinanza alla rilevazione. I questionari messi a disposizione on line sono stati compilati in percentuale irrisoria, e anche la compilazione dei questionari cartacei è stata assai scarsa”.*

Osservazioni e raccomandazioni della Sezione

Per il comune di Oristano il 2015 è il primo anno per il quale la normativa prevede l'applicazione dell'intero sistema dei controlli.

Sulla base di quanto trasmesso dal comune di Oristano e di quanto acquisito in sede istruttoria, la Sezione ritiene che l'Ente abbia costituito un sistema dei controlli, dal 2015 completamente impiantato, che, seppure svolto in modo non completo con riferimento ad alcune tipologie, complessivamente appare idoneo a supportare le esigenze dell'Amministrazione.

In particolare:

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile risulta svolto regolarmente. Sono stati esaminati 770 atti e sono state rilevate e sanate 67 irregolarità.

Il controllo di gestione è stato svolto in modo adeguato.

Come già rilevato dalla Sezione con riferimento al 2014, il referto trasmesso non si limita a un mero riscontro finanziario, ma rispetta le caratteristiche previste per tale tipologia di atti.

Il controllo strategico ha prodotto, nel suo anno di avvio, un report dal quale si può rilevare che anche questo tipo di controllo è stato impiantato correttamente.

Il controllo sugli equilibri finanziari è stato svolto regolarmente.

Il controllo sugli organismi partecipati, già avviato nel 2014, ha prodotto un report finale e due relazioni. L'Ente stesso ha segnalato la difficoltà nel flusso documentale tra gli uffici e gli organismi partecipati che ostacola la piena realizzazione di questo tipo di controllo.

Il Comune di Oristano ha approvato, con deliberazione della Giunta comunale n. 35 del 31 marzo 2015, il Piano di razionalizzazione delle Società partecipate e, con deliberazione della Giunta comunale n. 60 del 29 marzo 2016, la relazione sui risultati conseguiti. Entrambi i piani sono stati trasmessi alla Sezione di controllo che li ha esaminati con la delibera n. 73/2016/VISFG.

Il controllo sulla qualità dei servizi è stato svolto con periodicità annuale nei confronti di 15 settori; non ha prodotto un report specifico, ma i suoi risultati sono confluiti nei report del controllo strategico e di gestione



