



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**Verifica del funzionamento
dei controlli interni nel
Comune di ORISTANO
| 2016 |**

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

Magistrato relatore: Consigliere Valeria Mistretta

Per la revisione e l'analisi economico-finanziaria:

Dott. Silvana Gaviano



CORTE DEI CONTI

**Verifica del funzionamento
dei controlli interni nel
Comune di ORISTANO
| 2016 |**

(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	8
3. Controllo strategico.....	10
4. Controllo sugli equilibri finanziari.....	12
5. Controllo sugli organismi partecipati	13
6. Controllo sulla qualità dei servizi	15
Osservazioni della Sezione.....	16

Premessa

Ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e i presidenti delle città metropolitane e delle province, devono redigere annualmente un questionario recante uno schema di relazione a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

La riforma avviata 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, è entrata a regime nel 2015, coinvolgendo nei controlli strategico, di qualità e sulle società partecipate tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con delibera n. 5/SEZAUT/2017/INPR, ha approvato le 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. 48/2017/INPR. Le relazioni devono pervenire entro il 30 giugno 2017, 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.

In linea con l'anno precedente l'impostazione del questionario mira alla verifica dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati, nonché in termini di misure correttive adottate riferite agli specifici ambiti di controllo, nel fine ultimo del mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'ente.

Analisi referto annuale

Il referto annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni nel 2016 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, in data 22 giugno 2017, il referto sulla regolarità e l'adeguatezza dei controlli interni 2016 e in allegato il Referto di controllo di gestione 2016.

La documentazione è stata integrata in data 30 giugno 2017 con i seguenti atti:

- Parere Collegio dei revisori controlli interni
- 4 report trimestrali sul controllo di regolarità amministrativa e contabile
- Referto controllo strategico
- Relazione Istituzioni comunali – contenimento delle spese
- 4 relazioni trimestrali Oristano Servizi Comunali S.R.L.
- Relazione conclusiva società partecipate 2015 approvata con delibera G.C. n. 60 del 29 marzo 2016
- 4 verbali trimestrali sul controllo degli equilibri finanziari.

I. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Pur sottolineando l'ampia autonomia organizzativa degli enti nel controllo di regolarità amministrativa e contabile, le linee guida della Sezione delle Autonomie forniscono indicazioni *in termini di misure consequenziali adottate dai responsabili dei singoli settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata.*

In tal senso il questionario oltre a richiedere *il numero di atti riconosciuti come regolari e dotati del necessario parere di regolarità contabile*, informa sulle *tecniche di campionamento utilizzate dagli enti che dovrebbero aver tenuto conto delle intervenute modifiche normative in materia di armonizzazione contabile.* In particolare, si ritiene determinante *la corretta applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata e dei criteri ispiratori dei nuovi schemi di bilancio.*

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è disciplinato dagli articoli 3 e 4 del Regolamento sui controlli interni del comune di Oristano, approvato con delibera del Consiglio comunale n. 3 dell'8 gennaio 2013.

Nel questionario relativo all'esercizio 2016 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. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile successivo è stato svolto da 2 unità di personale.

Dai 4 report trimestrali adottati risulta, come evidenziato nel questionario, che sono stati esaminati 785 atti e sono state rilevate e sanate 128 irregolarità. I report sono stati trasmessi ai Responsabili dei servizi, ai Revisori dei conti, agli Organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, al Consiglio comunale.

Si osserva che dai report trasmessi alla Sezione non è possibile evincere le tipologie di irregolarità riscontrate.

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.

Dall'attività di verifica non è stata registrata alcuna criticità.

2. Controllo di gestione

La Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con la delibera n. 5/2017, ha precisato che il controllo di gestione è un controllo *direzionale inteso a rilevare lo scostamento tra obiettivi e risultati, informando i responsabili preposti a decidere, al fine di adottare i conseguenti provvedimenti correttivi*. Il controllo di gestione è disciplinato dall'articolo 5 del Regolamento sui controlli interni e il Referto per l'esercizio 2016 (il regolamento ne prevede 3 quadrimestrali) è stato approvato con delibera di Giunta comunale n. 136 del 22 giugno 2017.

Il Referto è strutturato per programmi e obiettivi in quanto, *“secondo il nuovo ordinamento contabile i programmi rappresentano, all'interno di ogni Missione, gli aggregati omogenei di attività volte a perseguire gli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni. I programmi, a loro volta, si articolano in livelli contabili inferiori, quali Macroaggregati -Capitoli -Articoli”*.

Presso l'Ufficio di controllo è stata impiegata mediamente una sola unità.

Sono stati elaborati 86 indicatori di efficacia, 60 di efficienza e 10 di economicità, desunti dalla Relazione al Bilancio, la Relazione al Rendiconto, la Relazione al Conto Annuale, dal PEG, ovvero forniti dai responsabili dei servizi stessi.

L'Ente non si è ancora dotato di un sistema di contabilità economica finalizzato alla misurazione dei costi e ricavi. Il Referto sul controllo di gestione specifica che il comune di Oristano ha adottato il nuovo sistema contabile pienamente nel 2016 *“conseguentemente i dati finanziari relativi al 2016 costituiranno la base di partenza per un raffronto con i referti dei prossimi anni”*.

A questo proposito, il Collegio dei Revisori evidenzia, nel parere rilasciato con verbale n. 18 del 23 giugno 2017, *“l'importanza per l'Ente di dotarsi di idoneo sistema di contabilità economica che consenta la misurazione dei costi e dei ricavi al fine di valutare l'efficienza dell'azione amministrativa. Ribadisce inoltre la necessità di adeguare il regolamento di contabilità”*.

Con riferimento ai tassi di copertura dei servizi a domanda individuale erogati, nel questionario non viene specificata la percentuale, ma si indica che il tasso più alto è quello del Servizio rifiuti e che il più basso è quello del Servizio scolastico. Nel report sul controllo di gestione si specifica che *“Per i servizi pubblici a domanda individuale, ad esempio asili nido, teatri, ecc. anche se esistono corrispettivi monetari che i cittadini pagano per poter usufruire dei servizi (ricavi diretti) questi non possono venire presi, da soli, come parametro di valutazione del servizio in quanto non coprono mai i relativi costi di gestione”*.

Nel questionario si dichiara di aver riscontrato per questa tipologia di controllo delle criticità di media difficoltà.

Nel report si fa presente, inoltre, che *“nell’ottica della misurazione e valutazione della performance, introdotta dal decreto legge 27 ottobre 2009, n. 150, si è provveduto a redigere la Relazione sulla Performance che evidenzia a consuntivo, con riferimento all’anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati con rilevazione degli eventuali scostamenti. La relazione è pubblicata nella sezione Amministrazione Trasparente Sottosezione Performance”*.

La *“Relazione finale al piano delle performance anno 2016”*, approvata con delibera della Giunta Comunale n. 93 del 17 /05/2017 e aggiornata con deliberazione G.C. n. 156 del 25/07/2017, è stata acquisita dal sito web del Comune nel corso dell’istruttoria.

L’esame dei due documenti consente di avere un quadro più preciso dei controlli svolti dall’Ente.

3. Controllo strategico

Le attività collegate al controllo strategico sono previste con gli articoli 2 comma 1 lett. d) e 9 del Regolamento sui Controlli interni approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 3 del 08/01/2013.

Il controllo strategico *“è finalizzato a valutare l’adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi e degli altri strumenti di determinazione dell’indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti, garantendo il controllo della qualità dei servizi erogati, con l’impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni ed interni all’ente”*. L’art. 9 prevede nello specifico che *“i momenti privilegiati del controllo sono l’approvazione del rendiconto della gestione e la verifica annuale dell’attuazione delle linee programmatiche presentate al Consiglio dal Sindaco”*.

Si dispone che i report semestrali sui risultati del controllo siano predisposti dal Segretario Generale, con il supporto dei Dirigenti. I report devono contenere indicazioni sintetiche sullo stato di attuazione dei progetti e sull’utilizzo delle risorse, che potranno essere meglio puntualizzate nelle delibere consiliari di ricognizione dei programmi

Considerato che il mandato amministrativo della consiliatura scadeva a giugno 2017 e che è stata redatta la Relazione di fine mandato, inviata alla Corte dei conti ai sensi dell’art. 4 del D.lgs. n. 149 del 2011, che riporta i risultati conseguiti dall’Amministrazione nel quinquennio 2012/2017 rispetto a quanto programmato ad inizio mandato, il Referto di controllo strategico per il 2016 (il regolamento ne prevede due) si basa fundamentalmente su tale documento.

Nel referto è poi precisato che *“in ottemperanza ai nuovi principi contabili relativi alla programmazione e al nuovo ordinamento contabile previsto dal Decreto legislativo 118/2011 e ss.mm.ii, che il Comune di Oristano ha adottato in via esclusiva a partire dall’esercizio finanziario 2016, il documento fondamentale alla base della programmazione dell’Ente è costituito dal Dup (documento unico di programmazione) sulla scorta del quale viene successivamente approvato il Bilancio di previsione, e che negli Enti Locali sostituisce la Relazione Previsionale e Programmatica”*.

Dalle risposte al questionario si rileva che presso l’Ufficio controllo strategico nel 2016 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 95%.

A questo proposito si osserva che nel referto la percentuale indicata è del 90% con scostamenti addebitati a sopravvenute carenze di risorse finanziarie o a difficoltà di carattere operativo/organizzativo con conseguente necessità di variare quanto programmato.

Non è stata adottata nell'anno alcuna deliberazione di verifica circa lo stato di attuazione dei programmi, ma si dichiara che l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi rispetto a: risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti; grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati ottenuti; tempo di realizzazione rispetto alle previsioni.

Il Comune ha segnalato di avere registrato diverse criticità di grado medio.

4. Controllo sugli equilibri finanziari

Il sistema di controllo sugli equilibri finanziari è previsto al fine di garantire, come ricordato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti con la delibera n. 5/2017, *il costante controllo degli equilibri finanziari, della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica*, nel rispetto di quanto dettato dall'art. 147 del TUEL.

Il Regolamento sui controlli interni elaborato dal comune di Oristano, disciplina il controllo degli equilibri finanziari con gli articoli 6/7/8. Partecipano 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 dopo essere stato asseverato dall'Organo di revisione, è trasmesso ai Dirigenti e alla Giunta comunale. Devono essere obbligatoriamente segnalate dal Responsabile del servizio finanziario le criticità evidenziate per gli equilibri finanziari o gli equilibri obiettivo del patto di stabilità.

Nell'esercizio 2016, come indicato nel questionario, questa tipologia di controllo è stata svolta sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio finanziario che ha adottato atti di indirizzo e coordinamento, coinvolgendo gli organi di governo e il Segretario.

Sono stati inviati i 4 report trimestrali sul controllo degli equilibri, tutti asseverati dall'Organo di revisione, come si evince dal parere del Collegio dei revisori.

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 e, 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.

È stato controllato, inoltre, l'eventuale utilizzo dei fondi vincolati confluiti nella cassa per esigenze correnti, ai sensi dell'art. 195 del TUEL.

Non sono state indicate criticità.

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. 5/2017 ha evidenziato che esso consente all'ente di esprimersi sul grado di raggiungimento degli obiettivi, in conformità a quanto disposto dall'art. 147-quater del TUEL.

Il comune di Oristano disciplina il sistema di controllo sulle società partecipate non quotate nell'ambito del Regolamento sui controlli interni, con gli art. 11, 12 e 13.

Responsabile del controllo è l'Ufficio partecipazioni societarie che lo esercita 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.”

La documentazione inviata a corredo del questionario comprende 4 relazioni trimestrali della società in house “Oristano Servizi Comunali s.r.l.”, la Relazione conclusiva del processo di razionalizzazione delle società e delle partecipazioni detenute dal comune di Oristano, approvata a marzo 2016 ai sensi della legge n. 190/2014¹ e una nota del Dirigente del Settore Programmazione, Gestione delle Risorse e Servizi Culturali, datata 23 marzo 2016, con la quale si comunicano alcune ipotesi di razionalizzazione delle spese con particolare riferimento alle istituzioni comunali Scuola Civica di Musica e Istituto Storico Arborense (ISTAR).

Ulteriori informazioni sono contenute nel capitolo relativo alle società partecipate del Referto di controllo di gestione 2016, dal quale si rileva che per il 2016 l'unica società alla quale il Comune ha ritenuto di affidare obiettivi gestionali è la società in house Oristano Servizi, in considerazione dell'avvio delle procedure per l'alienazione delle quote di partecipazione delle restanti società².

Dal questionario si rileva che presso l'Ufficio partecipazioni societarie nel 2016 è stata impiegata una sola unità di personale e che sono stati elaborati 7 indicatori sugli organismi partecipati relativi all'efficacia e altrettanti per l'efficienza, l'economicità e la qualità dei servizi.

Il tasso medio di realizzazione degli obiettivi affidati nell'anno ha raggiunto il 95% riferito a Oristano Servizi Comunali s.r.l.

¹ 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.

² Ad eccezione delle due Istituzioni comunali (Scuola civica di Musica e Istar)

Non è stato redatto il bilancio consolidato e come criticità nello svolgimento di questo tipo di controllo è stata segnalata una media difficoltà.

6. Controllo sulla qualità dei servizi

Il Comune di Oristano attua il controllo sulla qualità dei servizi erogati, ai sensi dell'art. 10 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni, *“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”*.

Gli indicatori sono individuati annualmente dal Peg e si sceglie tra l'utilizzo di questionari ad hoc per la rilevazione della soddisfazione dell'utenza interna ed esterna e/o le interviste telefoniche.

Il processo di rilevazione è avviato dai dirigenti e dai responsabili dei servizi che predispongono annualmente il rapporto di controllo.

Gli indicatori elaborati per il 2016 hanno riguardato l'accessibilità delle informazioni, la tempestività tra richiesta ed erogazione, la trasparenza su criteri e tempi di erogazione, la correttezza con l'utenza, l'affidabilità del servizio, la completezza del servizio, la Carta dei servizi. La rilevazione del gradimento, come si rileva dal questionario, è stata effettuata solo sui servizi dei controlli interni, demografici, servizi sociali, URP, asili nido, mensa e scuolabus, e ha registrato un alto grado di criticità.

Il Referto sul controllo di gestione per il 2016 riporta la valutazione riferita alla qualità dei servizi evidenziando che nell'anno *“sono stati compiuti sforzi importanti in relazione all'implementazione dei servizi on line al cittadino, che consentono sia di acquisire informazioni che di presentare istanze senza recarsi fisicamente agli sportelli di riferimento, con notevoli risparmi in termini di tempo e risorse... Purtroppo si è dovuta registrare anche nel 2016 la disaffezione da parte degli utenti che hanno partecipato in modo veramente irrisorio, creando i presupposti per una riflessione circa l'opportunità di continuare ad utilizzare tale metodo di rilevazione”*.

Le medesime conclusioni sono contenute anche nel Referto sul controllo strategico 2016 dove *“In merito al controllo sulla qualità dei servizi, i parametri su cui sono state effettuate le rilevazioni (e che peraltro hanno dati esiti abbastanza deludenti dal punto di vista della partecipazione) sono stati gli stessi del 2015, in quanto contenuti nella Carta dei Servizi approvato nel 2015. La medesima verrà aggiornata sulla base di quanto programmato dalla nuova amministrazione. Senza dubbio si renderà necessario procedere ad un generale ripensamento sulle modalità programmatiche e attuative di tale tipologia di controllo, anche coinvolgendo anticipatamente gli stakeholder rispetto alla fase finale della rilevazione, con modalità che consentano di analizzare i bisogni e programmare di conseguenza politiche il cui impatto sulla collettività sia effettivamente misurabile in termini di qualità”*.

Osservazioni della Sezione

Il comune di Oristano è tenuto a svolgere tutti i controlli previsti dall'art. 147 del TUEL dal 2015 e a darne conto nel referto trasmesso.

Sulla base di quanto trasmesso dal Comune e di quanto acquisito in sede istruttoria, la Sezione ritiene che l'Ente abbia costituito un sistema dei controlli completamente impiantato che, pur presentando ancora alcune criticità, complessivamente appare idoneo a supportare le esigenze dell'Amministrazione.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile risulta svolto regolarmente. Sono stati esaminati 785 atti scelti con la tecnica di campionamento casuale semplice, e sono state rilevate e sanate 128 irregolarità. Si osserva che dai quattro report trasmessi alla Sezione non è possibile evincere le tipologie di irregolarità riscontrate.

Il controllo di gestione è stato svolto regolarmente. E' stato trasmesso il Referto sul controllo di gestione e, in sede istruttoria, è stata acquisita la Relazione sulle performance 2016.

L'esame dei due documenti consente di avere un quadro più preciso dei controlli svolti dall'Ente.

Il controllo strategico ha prodotto un report, nel quale si evidenzia che il mandato dell'Amministrazione è cessato a giugno 2017, pertanto numerosi dati relativi alla gestione per il periodo giugno 2012/maggio 2017 sono stati inseriti nella Relazione di fine mandato, nonché, in modo più dettagliato nel Referto del controllo di gestione per l'esercizio 2016 e nella Relazione sulle performance. L'Ente ha dichiarato che si è registrata un'elevata percentuale di raggiungimento degli obiettivi strategici, pari al 95%.

Il controllo sugli equilibri finanziari è stato svolto regolarmente e non risultano criticità. Sono stati inviati i 4 report trimestrali sul controllo degli equilibri.

Il controllo sugli organismi partecipati ha portato alla redazione del Piano di razionalizzazione delle società partecipate e alla 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.

Sono stati trasmessi i 4 report trimestrali della società in house "Oristano Servizi Comunali s.r.l." e un programma per il contenimento delle spese delle due Istituzioni che il Comune ha deciso di mantenere.

Il controllo sulla qualità dei servizi è stato svolto con periodicità annuale, misurando la soddisfazione degli utenti sui servizi dei controlli interni, demografici, servizi sociali, URP, asili nido, mensa e scuolabus.

È stato registrato un alto grado di criticità dovuto alla scarsa partecipazione degli utenti.

Il Collegio dei Revisori, nel verbale n. 18 del 28 giugno 2017, ha espresso parere favorevole sul sistema dei controlli interni dell'Ente e ha osservato che sono stati attivati tutti i controlli interni previsti dagli articoli 147 e 148 del TUEL, rilevando che *“per quanto alcuni risultino effettuati con cadenza inferiore rispetto a quanto previsto dal regolamento possono ritenersi adeguati”*.

Riguardo al controllo di gestione ha segnalato la necessità *“di dotarsi di idoneo sistema di contabilità economica che consenta la misurazione dei costi e dei ricavi al fine di valutare l'efficienza dell'azione amministrativa”*. Ha ribadito, infine, la necessità di adeguare il regolamento di contabilità.

