



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE AUTONOMA
DELLA SARDEGNA**

**Verifica sul funzionamento dei controlli
interni per il 2015
(art. 148 TUEL)**

PROVINCIA DI ORISTANO

|2016|

Magistrato Relatore - Roberto Angioni



CORTE DEI CONTI

**Verifica sul funzionamento dei controlli
interni per il 2015**

(art. 148 TUEL)

PROVINCIA DI ORISTANO

INDICE

PREMESSA	1
ANALISI REFERTO ANNUALE	3
1 CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE	4
2 CONTROLLO DI GESTIONE.....	7
3 CONTROLLO STRATEGICO	9
4 CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI.....	10
5 CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI.....	11
6 CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI	13
OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE	14

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 ed 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.

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.

All’esito della presente analisi si dovrà infine tener conto, oltre che delle modifiche organizzative legate all’entrata in vigore della disciplina dell’anticorruzione, anche del processo amministrativo in corso che riguarda le province della Regione Sardegna. Infatti, con legge regionale 4 febbraio 2016 n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna) si è definitivamente disposto il riordino delle circoscrizioni provinciali, prevedendo che “*fino al loro definitivo*

superamento, il territorio della Sardegna, ad eccezione di quello della città metropolitana di Cagliari, è suddiviso nelle province riconosciute dallo statuto e dalla legge statale.”

Ai sensi dell'indicata normativa alla Provincia di Oristano sono aggregati, nel rispetto della volontà già espressa dalle comunità locali, i Comuni di Bosa, Flussio, Laconi, Magomadas, Modolo, Sagama, Suni e Tinnura e il Comune di Montresta.

La verifica del funzionamento dei controlli interni nella Provincia di Oristano per l'esercizio 2014, adottata con deliberazione n.108/2015/VSGC del 15 dicembre 2015 di questa Sezione, aveva accertato diversi profili di criticità. In particolare solo i controlli sulla regolarità amministrativa-contabile e sulle società partecipate risultavano esser stati svolto regolarmente, mentre seppur disciplinato dai regolamenti dell'Ente, non veniva svolto il controlli sulla qualità dei servizi. Gravi lacune, regolamentari ed organizzative, riguardavano poi il controllo di gestione, comunque svolto dall'Ente con le risorse a sua disposizione, mentre il controllo strategico non veniva effettuato. Risultava svolto, anche in questo caso con le difficoltà segnalate dall'Amministrazione, il controllo sugli equilibri finanziari.

A conclusione dell'istruttoria, la Sezione aveva tuttavia osservato che nella valutazione complessiva circa l'adeguatezza del sistema dei controlli interni impiantato dalla Provincia di Oristano, si dovesse tener conto della situazione di grave criticità segnalata dall'Ente, la quale non solo non aveva consentito lo svolgimento dei controlli sulla qualità dei servizi ed il controllo strategico, ma aveva reso estremamente difficile garantire gli stessi servizi primari ed essenziali.

ANALISI REFERTO ANNUALE

La Provincia di Oristano (160.324 abitanti rilevati alla data del 31.05.2016) ha inviato il referto annuale dei controlli interni con propria nota del 17 maggio 2016. Risulta inoltrato alla Sezione del controllo anche il referto del controllo di gestione, trasmesso con nota del 31 maggio 2016 ai sensi dell'art.198-bis del D.Lgs.267/2000 (TUEL).

Il questionario sui controlli interni è 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

1 CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Ai sensi dell'art.147 TUEL gli enti locali sono tenuti ad individuare strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Tale obiettivo, secondo quanto è stato precisato dalla la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, nella delibera n. 6/2016/INPR, implica la necessità di svolgere, anzitutto, una verifica di tipo preventivo sull'iter procedurale seguito per l'adozione dei provvedimenti dell'amministrazione, anche ai fini della legittimità contabile e fiscale, e necessita della previsione di una stretta sinergia tra i responsabili dei servizi ed il responsabile del servizio economico-finanziario. Esiste poi una fase di verifica successiva, ai fini della quale riveste carattere imprescindibile la corretta programmazione *“... che deve essere intesa, 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 della Provincia di Oristano, secondo quanto riportato nel sito internet dell'Amministrazione, risulta adottato, nella sua ultima stesura, con delibera del Consiglio Provinciale n.6 del 5 aprile 2013 e disciplina il controllo successivo di regolarità amministrativo contabile con gli articoli da 8 -13 del medesimo regolamento.

Secondo quanto indicato nel questionario, risultano acquisiti i pareri di regolarità contabile ed il visto attestante la copertura finanziaria per tutte le determinazioni dirigenziali comportanti impegno di spesa. Si dichiara che per la verifica degli atti si è utilizzato lo stesso sistema di campionamento utilizzato nell'esercizio precedente.

Il controllo di regolarità ha riguardato n.127 atti mediante l'impiego di n.7 unità di personale che hanno prodotto un report con cadenza semestrale. Non viene indicato se l'attività di rilevazione abbia evidenziato il rilevamento di irregolarità.

Si indicano nel questionario, quali destinatari dei report, i responsabili dei servizi, i revisori dei Conti, gli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti e l'Amministratore Straordinario, ai quali, in caso di riscontrate irregolarità, sono state fornite direttive alle quali conformarsi.

Non sono invece state svolte specifiche indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi.

Viene dichiarato che *“Le gravi criticità in termini di risorse finanziarie dell'ente (comune a tutte le amministrazioni provinciali), non hanno consentito la fornitura di un software gestionale idoneo ad effettuare le operazioni di sorteggio degli atti da sottoporre a controllo successivo, soprattutto sulle aree suscettibili di maggior rischio di violazione normativa o irregolarità amministrativa, pertanto le operazioni hanno richiesto lunghe elaborazioni. Anche le elaborazioni finali avrebbero necessitato di strumenti informatici ad hoc”*.

Osserva al riguardo la Sezione che, al di là del metodo di campionamento in concreto utilizzato, le previsioni regolamentari di cui all'art. 12, comma 4, del regolamento dei controlli interni, a mente del quale *“La selezione degli atti da sottoporre a controllo viene effettuata mediante estrazione casuale, anche a mezzo di procedure informatiche”*, non risulta allineato con le previsioni di cui alla legge n.190/2012 in materia di contrasto e prevenzione della corruzione, la quale presuppone la ricognizione e la selezione delle aree di rischio dell'Ente, intese quali settori di attività maggiormente esposti al rischio di corruzione.

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'Ente ha risposto nel questionario di aver prodotto i tre report periodici previsti nel regolamento dell'Ente, dichiarando di aver riscontrato un alto grado di raggiungimento degli obiettivi.

Si dichiara l'assenza di un sistema di contabilità economica in grado di misurare costi, ricavi, e l'efficienza dell'azione amministrativa e l'utilizzo di un'unica unità di personale per lo svolgimento dell'attività di controllo.

Non risultano adottati indicatori di efficacia, efficienza ed economicità per il 2015 o azioni correttive in conseguenza delle verifiche effettuate.

Analogamente a quanto rilevato per l'esercizio precedente, la Sezione ha provveduto all'esame del referto del controllo di gestione dal quale si evince che gli obiettivi dell'Amministrazione sono rinvenibili, oltre che nella legge, nella deliberazione di approvazione del bilancio di Previsione 2015, nella relazione previsionale e programmatica 2015, nella deliberazione commissariale di approvazione del piano esecutivo di gestione finanziario e gli obiettivi di performance individuale e organizzative per l'anno 2015.

Viene in conclusione dichiarato dalla Provincia di Oristano che *“L'Ente non si è dotato di un sistema di contabilità economico/patrimoniale ed analitica, pertanto non è possibile quantificare e misurare costi e ricavi dei fattori produttivi e di conseguenza verificare l'efficienza, l'efficacia o l'economicità dell'azione amministrativa. Inoltre il Piano delle Performance è stato approvato il 03/11/2015 e gli obiettivi, spesso*

di tipo ordinario, hanno un riferimento temporale sempre su base annua, l'unità di misura utilizzata negli indicatori a volte non è quella più appropriata all'attività svolta ed è per la maggior parte del tipo fatto/non fatto o numerica”.

Nel richiamare l'Ente alla necessità di adeguare il sistema dei controlli mediante l'adozione della contabilità economico/patrimoniale, si deve richiamare l'attenzione dell'Amministrazione, al contempo, sulle previsioni di cui all'art.1, comma 8 bis, della legge n.190/2012 in materia di prevenzione della corruzione, a mente del quale nella misurazione e valutazione delle performance si dovrà per il futuro tener conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza.

3 CONTROLLO STRATEGICO

Il questionario non riporta alcun dato nella sezione del questionario relativa al controllo strategico, **che non risulta esser stato effettuato**, analogamente a quanto verificatosi nel 2014.

L'Amministrazione ha segnalato al riguardo che *“Le criticità sono riconducibili al perdurare dello stato di incertezza dell'ente Provincia. In particolare a oltre tre anni dall'avvio del processo di riordino degli enti intermedi e dal referendum regionale consultivo e abrogativo celebratosi nella primavera del 2012 per le nuove province, nella regione Sardegna solamente con L.R. n.2 del 4 febbraio 2016, è stata approvata la legge di riordino del sistema delle AA.LL. che naturalmente non ha ancora prodotto effetti. La situazione di incertezza istituzionale unita alla grave carenza di risorse finanziarie (l'ente nel 2015 non ha rispettato gli obiettivi di finanza pubblica ed è in condizioni di grave squilibrio finanziario di parte corrente causa il contributo dichiarato insostenibile, richiesto alle amministrazioni provinciali, quale contributo al risanamento della finanza pubblica) e alla responsabilità correlata a garantire comunque i servizi di competenza, determina rilevanti impatti sull'amministrazione che chiaramente l'unica strategia compatibile è garantire il livello minimo di servizio e funzioni in condizioni di grave carenza di risorse non solo finanziarie ma anche umane come acclarato anche dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n.17/SEZ. AUT./ 2015/FRG.”*

Il controllo strategico risulta disciplinato dagli articoli 14 e seguenti del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 6 del 5 aprile 2013.

Al fine del successivo adeguamento ai precetti previsti dalla legge, la Sezione ritiene necessario ricordare all'Amministrazione la necessità che, per l'esercizio 2016 l'Ente provveda a dare seguito dal punto di vista organizzativo e dei controlli, alle previste attività di controllo strategico, adeguandosi alla normativa di cui all'art.1, comma 8, della legge 190/2012 in materia di prevenzione della corruzione.

4 CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Dall'esame del questionario risulta che il controllo sugli equilibri finanziari risulta effettuato dall'Ente nell'esercizio 2015, e che il responsabile del servizio finanziario ha adottato atti di indirizzo e/o di coordinamento per il suo svolgimento.

Non risultano redatti report sul controllo degli equilibri, che ha interessato gli organi di governo, il Segretario dell'Ente ed i responsabili dei servizi.

Si dichiara che per il mantenimento degli equilibri di competenza si è resa necessaria l'adozione di specifiche misure e che è stato previsto l'impiego della quota libera dell'avanzo di amministrazione. Si è verificato in corso d'esercizio se il programma fosse compatibile con le disponibilità di cassa, essendosi data anche applicazione alle previsioni di cui all'art.183, comma 8 del TUEL in merito alla verifica della compatibilità dei provvedimenti di spesa adottati dai responsabili della stessa.

Si dichiara che *“E' stato verificato, attraverso l'analisi della cassa vincolata che non sono state utilizzate risorse ad hoc per spese generali, fatte salve le anticipazioni effettuate per progetti a rendicontazione e per la realizzazione di opere pubbliche con utilizzo della cassa libera dell'ente. Per tutto l'esercizio di riferimento l'ente ha disposto di cassa assolutamente adeguata”*.

Nel corso dell'esercizio sono state fatte segnalazioni per irregolarità contabili della spesa ai sensi del'art.153, comma 6, del TUEL.

Viene infine segnalato che *“La mancanza di informazioni sufficienti sull'ammontare dei trasferimenti e talvolta anche sui tagli e contributi richiesti all'ente per il risanamento della finanza pubblica per ritardi sui Decreti di ripartizione hanno determinato situazioni di grave incertezza per le finanze dell'ente. Il ritardo della Regione Sardegna nel definire con legge regionale, atteso la competenza esclusiva in materie di AA.LL., il nuovo assetto degli enti locali (la legge regionale è stata approvata con due anni di ritardo rispetto al legislatore nazionale) a fronte delle manovre finanziarie che hanno coinvolto tutte le regioni, ha determinato per gli enti di area vasta, gravissime ripercussioni in quanto non risulta ancora avviato il processo di trasferimento delle funzioni e dei servizi”*.

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 questionario non risulta compilato nella parte relativa al controllo sugli organismi partecipati, per il quale si dichiara che *“Le gravi criticità in termini di risorse finanziarie non hanno consentito la fornitura di un software gestionale apposito per la gestione del flusso informativo relativo alle partecipazioni detenute, e si è pertanto proceduto con l'ausilio della dotazione informatica già in uso. Il Regolamento sui Controlli interni prevede un monitoraggio periodico ma non definisce il numero. L'ente costantemente aggiorna i dati sulle partecipate nella sezione trasparenza e produce report ad hoc in relazione a specifiche esigenze: tra queste nel 2015 L'Ente ha adottato il Piano operativo di Razionalizzazione delle partecipazioni detenute dall'ente, con l'allegata Relazione tecnica, contenente anche una reportistica sugli organismi partecipati, finalizzato alle scelte di razionalizzazione. Sono stati avviati i procedimenti di razionalizzazione, tutt'ora in corso e diversi organismi versano in stato di liquidazione. L'Amministrazione aveva istituito nel novembre 2014 un Comitato per il Controllo degli Organismi in house della Provincia, costituito dal Presidente della Provincia, da due Consiglieri, dal Segretario Generale e dai Dirigenti competenti, che ha però subito le conseguenze del processo di riordino degli Enti locali che ha comportato fin dal 3 giugno del 2015 la nomina di un Amministratore Straordinario.”*

L'Ente ha predisposto nel corso del 2016 il piano di razionalizzazione delle società partecipate ed approvato la relazione sui risultati conseguiti ai sensi dell'art.1, commi 611 e 612 della legge 190/2012, del quale questa Sezione ha preso atto con la deliberazione n.115/2016 del 26.9.2016.

6 CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI

Quanto al controllo sulla qualità dei servizi la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella delibera n. 6/2016/INPR ha affermato che questo” ... *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 questionario non risulta compilato nella parte relativa al controllo sulla qualità dei servizi, per il quale si dichiara che *“La grave situazione finanziaria dell’ente, caratterizzato da un grave squilibrio corrente per le note manovre finanziarie, in vigenza di servizi e funzioni invariate, ha determinato l’impossibilità di monitorare la qualità dei servizi erogati. L’attività dell’ente è stata orientata a garantire i servizi essenziali sì da evitare interruzioni con livelli di responsabilità sia per l’organo di governo che per i dirigenti. La spending review attuata dall’ente al fine di fronteggiare i tagli imposti hanno determinato il taglio del 50% della spesa corrente e la ricerca di rispettare gli obiettivi di finanza pubblica hanno dato luogo a ingenti avanzi di amministrazione vincolati. Nonostante gli sforzi profusi, nel 2015 l’ente ha sfornato il patto di stabilità per l’importo dei tributi propri che ha dovuto riversare all’erario statale. La qualità dei servizi, nel contesto accennato, non è considerato perseguibile”.*

OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

Nell'esercizio 2015 risultano svolti presso la Provincia di Oristano i controlli di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, il controllo sugli equilibri finanziari ed il controllo sugli organismi partecipati.

Non vengono invece effettuati il controllo strategico ed il controllo sulla qualità dei servizi.

L'Ente ha più volte segnalato lo stato di grave difficoltà legato alla scarsità di risorse (di mezzi e personale) tale da determinare la mancata attivazione di diverse tipologie di controlli e le difficoltà operative dei sistemi di controllo in essere.

Osserva la Sezione, prendendo atto delle giustificazioni addotte dall'Amministrazione, che l'attività di controllo è stata prevalentemente indirizzata verso le verifiche della regolarità amministrativa e contabile e sulla verifica degli equilibri finanziari, e che leggeri miglioramenti rispetto all'esercizio precedente hanno riguardato il controllo di gestione, per quanto ancora una volta effettuato senza l'utilizzo della contabilità economico-finanziaria.

Il controllo sugli organismi partecipati risulta comunque effettuato nonostante la riportata impossibilità di acquisire un software gestionale per l'analisi dei flussi informativi.

Permane invece la carenza legata all'assenza di un sistema di controllo strategico, alla quale l'Amministrazione deve porre rimedio quanto prima, essendosi tra l'altro oramai concluso il procedimento di riordino delle circoscrizioni provinciali ad opera della legge regionale.

E' inoltre necessario che l'Ente si doti di sistemi di rilevazione della qualità dei servizi erogati.

Come già esplicitato nella precedente trattazione, con riferimento al controllo di gestione ed al controllo strategico, si deve richiamare l'attenzione dell'Ente sulle previsioni dell'art.1, comma 8, della legge 6 novembre 2012, nel testo attualmente vigente, come sostituito dall'art.41 del d.lgs. 25 maggio 2016, n.97, il quale dispone che *“L'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e su quelle di cui al successivo comma 8 bis, nel testo attualmente vigente, secondo il quale “L'Organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza”.*

Analogamente, come segnala la stessa Amministrazione, debbono essere adeguate per il futuro anche le modalità di selezione dei provvedimenti da sottoporre al controllo di regolarità amministrativo-contabile.

