



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**VERIFICA SUL FUNZIONAMENTO DEL
SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI
INTERNI NEL COMUNE DI PORTO TORRES
ESERCIZIO 2018**

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



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**VERIFICA SUL FUNZIONAMENTO DEL
SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI
INTERNI NEL COMUNE DI PORTO TORRES
ESERCIZIO 2018**

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

Verifica sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nel Comune di Porto Torres
Esercizio 2018

Magistrato relatore: Referendario Maria Stella Iacovelli

INDICE

1	PREMESSA - I CONTROLLI INTERNI NEL 2018.....	3
2	IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1).....	8
3	IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 2).....	10
4	IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3).....	14
5	IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4).....	18
6	IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5)	20
7	IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6).....	22
8	IL CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI (SEZIONE 7).....	26
9	LE RISULTANZE ISTRUTTORIE	29
10	OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE	30

1 PREMESSA – I CONTROLLI INTERNI NEL 2018

L'art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 (Tuel) recita testualmente: *“Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il Sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti”*.

Per quanto riguarda l'esercizio 2018, le **Linee guida** diramate dalla **Sezione delle Autonomie** ai sensi dell'art. 148 Tuel sono contenute nella **deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR** che ricorda, altresì, come *“Ai sensi dell'art. 11-bis del d.l. n. 174/2012 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, l'obbligo di invio del questionario alla Corte dei conti deve intendersi riferito, altresì, ai Comuni ed alle Province e Città metropolitane ricomprese nel territorio delle Regioni a statuto speciale nonché agli Enti locali delle Province autonome di Trento e di Bolzano”*.

Nella citata deliberazione si premette, tra l'altro, che *“Il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali”*, e che *“Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente.”*

Alle menzionate Linee guida è allegato uno schema di relazione-questionario, al fine di *“costituire uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente per la raccolta di dati omogenei e comparabili sul funzionamento dei controlli interni, in quanto basati su criteri univoci utili a fornire una visione d'insieme su cui fondare valutazioni di adeguatezza,*

affidabilità ed efficacia circa il sistema dei controlli realizzato nel corso del tempo dai singoli Enti.”

Nella deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR la Sezione delle Autonomie rappresenta, inoltre, che sono state conservate le principali caratteristiche di forma e contenuto delle direttive dell'anno precedente le quali, privilegiando una logica di sistema, hanno inteso conferire alle relazioni un'impostazione idonea a *“cogliere la forte integrazione esistente fra le varie tipologie di controlli interni”*, rivolgendo una maggiore attenzione ai momenti di integrazione e raccordo tra le diverse tipologie di controllo, così da offrire una prospettiva unitaria degli adempimenti di carattere organizzativo e funzionale.

La **Sezione del controllo per la Regione Autonoma della Sardegna**, ritenendo che le Linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti non necessitassero di adattamenti e fossero direttamente applicabili agli Enti locali della Regione Sardegna, le ha recepite con la **deliberazione n. 54/2019/INPR** disponendo, altresì, che le relazioni dovessero pervenire alla Sezione entro il **termine del 30 ottobre 2019**, corredate dal **parere dell'organo di revisione** dell'ente e dai documenti indispensabili per una compiuta istruttoria da parte della Sezione, nonché da **tutti i referti di controllo prodotti nell'anno**.

Nella stessa deliberazione n. 54/2019, la Sezione regionale segnala che l'**art. 148, comma 4, del d. lgs. n. 267/2000 contempla l'irrogazione di una sanzione pecuniaria** a carico degli amministratori responsabili, nell'ipotesi in cui la Corte dei conti rilevi, sulla scorta delle risultanze dell'attività di verifica effettuata, l'*“assenza”* o l'*“inadeguatezza”* degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottati dall'Amministrazione.

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

funzionamento dei controlli, nei limiti delle specifiche competenze funzionali e delle connesse responsabilità.

La relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni nel 2018 è strutturata in forma di questionario a risposta sintetica articolato in 7 sezioni, ciascuna delle quali è riferita ai seguenti argomenti:

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

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

- **Atti allegati al Sistema di Contabilità Territoriale (Con.Te.)**

La relazione sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni del Comune di Porto Torres per l'anno 2018, firmata digitalmente, risulta acquisita alla piattaforma di Contabilità Territoriale (Con.Te.) in data 30/10/2019, col numero di protocollo 06771.

Nella stessa data, su Con.Te. sono stati allegati i seguenti documenti:

1. DUP - stato di attuazione obiettivi - relazione;
2. DUP - stato di attuazione obiettivi - proposta delibera di Giunta;
3. DUP - stato di attuazione obiettivi - delibera di Giunta n. 148 del 08/10/2019;
4. Relazione sugli Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, comprese quelle per il personale, delle società partecipate controllate dal Comune di Porto Torres;

5. Proposta delibera di Giunta sulla relazione concernente gli Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, comprese quelle per il personale, delle società partecipate controllate dal Comune di Porto Torres;
6. Deliberazione della Giunta Comunale n. 38 del 28/02/2018 sugli Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, comprese quelle per il personale, delle società partecipate controllate dal Comune di Porto Torres;
7. Relazione della Segreteria Generale sul controllo successivo di regolarità amministrativa, esercizio 2018;
8. Proposta di delibera di Giunta sulla Relazione della Segreteria Generale sul controllo successivo di regolarità amministrativa, esercizio 2018;
9. Deliberazione della Giunta Comunale n. 145 del 01/10/2019 su Relazione della Segreteria Generale sul controllo successivo di regolarità amministrativa, esercizio 2018;
10. Deliberazione della Giunta Comunale n. 135 del 02/08/2018 su relazione equilibri finanziari I e II trimestre 2018;
11. Proposta delibera di Giunta su relazione equilibri finanziari I e II trimestre 2018;
12. Relazione su equilibri finanziari I trimestre 2018;
13. Relazione su equilibri finanziari II trimestre 2018;
14. Deliberazione della Giunta Comunale n. 174 del 29/11/2018 su equilibri finanziari III trimestre 2018;
15. Proposta di delibera di Giunta su relazione equilibri finanziari III trimestre 2018;
16. Relazione su equilibri finanziari III trimestre 2018.

- **Le risultanze istruttorie**

Poiché non risultavano allegati al sistema Con.Te. né il prescritto parere dell'Organo di Revisione sul sistema integrato dei controlli interni, né alcun referto relativo alla qualità dei servizi erogati, con nota istruttoria prot. n. 04151 del 04/09/2020 se ne richiedeva la trasmissione. Con l'occasione, si rappresentava che dalla piattaforma Con.Te. non risultava alcun adempimento *ex art. 198 bis Tuel* e si chiedevano conferme sulla piena vigenza dei regolamenti comunali concernenti i controlli interni, con particolare riferimento al controllo di gestione.

Con nota dell'11/09/2020, trasmessa via pec, il Comune di Porto Torres offriva un primo riscontro e, contestualmente, chiedeva una proroga dei termini assegnati con la nota istruttoria. Poiché la richiesta era congruamente motivata¹, la richiesta di proroga formulata dall'Ente veniva accolta con nota prot. n. 04283 del 15/09/2020.

Dal riscontro definitivo del Comune di Porto Torres, del quale si tratterà partitamente nelle specifiche sezioni della presente relazione, emergeva che il parere dell'Organo di Revisione sul sistema integrato dei controlli interni era ancora in fase di predisposizione. L'atto in questione veniva, di seguito, acquisito attraverso l'applicativo Con.Te. con il n. 07776 del 23/09/2020. Il Collegio dei revisori, dopo aver rilevato che *“non risulta ancora avviato il controllo sulla qualità dei servizi”*, esprime una concisa valutazione che si riassume nella constatazione che *“il referto è completo e compilato secondo lo schema e le linee guida della Corte dei Conti sopra richiamate. Dal referto si evince un adeguato sistema di controlli interni, tuttavia si invita l'ente ad attivare un servizio per il controllo strategico, nonché tutte le azioni utili per l'efficientamento del sistema dei controlli interni.”*

L'adempimento all'art. 198-bis Tuel (Referto del controllo di gestione) è stato assicurato in data 10/09/2020.

Infine, l'Ente ha confermato che il controllo sulla qualità dei servizi non è stato ancora implementato².

¹ Votazioni Referendum Costituzionale ed Elezioni suppletive Senato della repubblica del 20-21 settembre 2020, imminenti elezioni amministrative.

² Nota di riscontro del Comune di Porto Torres prot. n. 29435 del 10/09/2020.

2 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1)

Preliminarmente si rileva che nella Sezione 1, al quesito 1.7, il Comune di Porto Torres attesta di non aver ricevuto in passato osservazioni da parte della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti sull'adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni, sebbene, in realtà e di contro, nella precedente verifica condotta dalla Sezione in ordine al sistema dei controlli interni del 2016 (deliberazione n. 8/2018/VSGC), si dava atto che *“Dall'esame delle informazioni comunicate dal Comune di Porto Torres e dai documenti acquisiti analizzati nei precedenti esercizi e nella presente istruttoria, emergono alcune carenze nella predisposizione del sistema dei controlli interni da parte del Comune e nel relativo svolgimento, con particolare riferimento alla mancata attivazione del controllo sulla qualità dei servizi, alle problematiche riscontrate nel corso del controllo di regolarità amministrativa e contabile, nonché ai ritardi riscontrati per il controllo di gestione e per il controllo strategico. Dette problematiche appaiono, tuttavia, in via di superamento nel corso dell'esercizio 2017, come risulta dall'esame della relazione del Servizio controllo di gestione e controllo strategico del 15 giugno 2017, approvata con deliberazione della Giunta comunale n. 120 del 28 agosto 2017, nonché del Regolamento sul controllo delle società partecipate non quotate, approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 62 del 31 luglio 2017. Dalle comunicazioni intercorse con il Comune, appare evidente, inoltre, il sottodimensionamento delle strutture preposte al sistema dei controlli interni, per il quale il Sindaco (nota prot. n. GE 2017/0030964 del 20 ottobre 2017) ha annunciato un opportuno potenziamento. Si rileva, inoltre, che il Comune non ha predisposto il bilancio consolidato per il 2016. Sebbene il sistema di controlli interni del Comune appaia attualmente nel complesso sufficiente a supportare le esigenze e le scelte politico-amministrative dell'Amministrazione comunale, si raccomanda, pertanto, l'adozione di puntuali iniziative correttive tese a superare le criticità e le inefficienze riscontrate.”*

Premesso quanto sopra, si riferiscono sinteticamente i dati e le informazioni concernenti il sistema dei controlli interni nel 2018, acquisiti in seguito all'attività istruttoria condotta dalla Sezione.

Nel questionario si attesta che tutte le tipologie di controllo previste dal Tuel, oggetto di specifici regolamenti comunali³, risultano svolte nel corso dell'esercizio, ad eccezione del controllo sulla qualità dei servizi che, per esplicita ammissione dell'Ente⁴, non risulta ancora implementato⁵.

Al punto 1.2 della relazione-questionario è richiesto di indicare, per ciascuna tipologia di controllo, il numero di *report* prodotti nell'anno rispetto a quelli previsti dai regolamenti dell'Ente: nell'ambito del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile sarebbero stati prodotti ben 102 *report* in luogo dei due previsti, mentre per il controllo di gestione ed il controllo strategico risulta prodotto un solo referto, solo che nel primo caso sarebbero previsti due *report* annuali, mentre per il controllo strategico non sarebbe previsto alcun *report*⁶. Nell'ambito del controllo sugli equilibri finanziari, così come per il controllo sugli organismi partecipati, sono stati pubblicati soltanto tre referti invece dei quattro previsti.

A carico di tutte le tipologie di controllo sono state denunciate criticità di livello "medio", fatta eccezione per il controllo sugli equilibri finanziari (nessuna criticità) ed il controllo sulla qualità dei servizi (non ancora implementato dall'ente) rispetto alla quale si dichiara un grado di criticità di livello "alto".

Sulla scorta di quanto dichiarato nel questionario risulta che l'impianto complessivo dei controlli in atto nel Comune di Porto Torres ha registrato qualche modifica rispetto all'esercizio precedente, con miglioramenti relativi al controllo di regolarità amministrativa e contabile che, nel 2018, si sarebbe svolto con il supporto di un *software* realizzato dal Centro Elaborazione Dati interno.

³ Il Comune di Porto Torres ha adottato il proprio Regolamento sul Sistema dei Controlli Interni con deliberazione del Consiglio Comunale n. 6 del 11/01/2013.

⁴ Riscontro alla nota istruttoria dell'Ufficio scrivente prot. n. 04151 del 04/09/2020, pervenuto tramite pec in data 11/09/2020.

⁵ Nonostante la previsione ex art. 10 del Regolamento comunale sui controlli interni e le raccomandazioni formulate dalla Corte dei conti al riguardo nella citata deliberazione n. 8/2018/VSGC.

⁶ Affermazione che desta perplessità, ove si consideri che l'art. 6, comma 3, del Regolamento comunale sui controlli interni, dedicato appunto al controllo strategico, parla di *report* semestrali.

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

Secondo l'art. 22, comma 1, del Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi, il controllo di regolarità amministrativa è esercitato dalle seguenti figure istituzionali:

- a) dal Segretario Generale per quanto attiene al controllo di regolarità amministrativa e all'attività di consulenza tecnico-giuridica;
- b) dal Dirigente dell'Area *programmazione, controllo, finanze, bilancio, pubblica istruzione e sociale* e dai revisori dei conti per quanto attiene alla regolarità contabile e alla copertura finanziaria;
- c) dai singoli Dirigenti.

Nel questionario si dichiara che, nelle ipotesi previste dall'art. 49 del Tuel, non sono state adottate delibere di Giunta o Consiliari corredate da un parere di regolarità tecnica o contabile negativo.

Si afferma, tuttavia, che nelle proposte di deliberazione i responsabili dei servizi **non hanno relazionato** anche circa i riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente e ciò, nella presente sede di verifica, non parrebbe agevolare il Responsabile di ragioneria nell'espressione del parere di regolarità contabile⁷. Tuttavia, nelle note allegate al questionario viene precisato, al riguardo, che la Segreteria Generale, con nota prot. 34876 del 21/09/2018, indirizzata al personale Dirigente, P.O. e A.P. nonché ai responsabili dei servizi, ha richiamato il disposto di cui all'art. 49 del D.Lgs. n. 267/2000, e che nella conferenza dei dirigenti del 02/10/2019 si sarebbe discusso della tematica e concordato nell'allegare alle proposte di deliberazione di maggiore importanza la relazione dei responsabili dei servizi sui riflessi diretti e indiretti sul patrimonio dell'Ente.

Al punto 1.4 della relazione-questionario, l'Ente ha denunciato criticità di livello "medio" a carico del controllo di cui trattasi il quale, nel periodo considerato, avrebbe

⁷ Domanda 2.2 del Questionario.

beneficiario di alcune modifiche consistenti nell'utilizzo di un nuovo *software* realizzato dal Centro Elaborazione Dati interno.

Il Comune rappresenta che gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente **non hanno concorso** alla individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo.

Posto che alla domanda su quale tecnica di campionamento probabilistico-statistico sia stata adottata, nel corso dell'anno, per la scelta degli atti amministrativi da sottoporre a controllo successivo, è stato risposto "altre tecniche specifiche"⁸, al punto 2.5 del questionario si afferma che sono stati esaminati **405 atti, a carico dei quali non è stata rilevata alcuna irregolarità.**

Si è già detto che, nell'ambito del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, nel corso del 2018 sono stati prodotti ben 102 *report* in luogo dei due referti normativamente previsti⁹.

Nel questionario si attesta, inoltre, di aver effettuato controlli, ispezioni o altre indagini, allo scopo di accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività dei diversi uffici o servizi e che, nel caso di riscontrate irregolarità, sono state trasmesse ai responsabili dei servizi competenti le direttive alle quali conformarsi, recepite dai destinatari in più del 50% dei casi, quindi una percentuale non elevata.

Infine, si dichiara di aver verificato le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del D. Lgs. n. 231/2002, secondo le modalità di cui all'art. 41 del D.L. n. 41/2014, convertito dalla L. n. 89/2014.

- **Esame del referto 2018**

Il referto sul controllo successivo di regolarità amministrativa svolto nel 2018, allegato dal Comune di Porto Torres al sistema di Contabilità Territoriale, è stato redatto il 30

⁸ Domanda 2.3 del questionario. Nelle Note finali viene ulteriormente specificato che il software utilizzato per il controllo degli atti inerenti l'esercizio 2018 ha utilizzato criteri e parametri per l'individuazione casuale degli atti per il periodo di riferimento e per singola tipologia di provvedimento. Nel 2018 il controllo è stato effettuato su tutti i provvedimenti dirigenziali superiori a € 30.000 e sul 10% dei provvedimenti dirigenziali inferiori a € 30.000

⁹ L'art. 4, comma 4.5, del Regolamento sui Controlli Interni (adottato con delibera consiliare n. 6/2013) prevede testualmente: "Viene predisposto un rapporto semestrale che è trasmesso ai Dirigenti, al Nucleo di Valutazione, al Collegio dei Revisori dei conti, al Sindaco e al Presidente del Consiglio dell'Ente."

settembre 2019 dal Segretario generale. La Giunta Municipale ne ha “preso atto” con la deliberazione n. 145 del 01/10/2019.

La relazione del Segretario Generale è un documento dettagliato ed articolato di 130 pagine, dal quale è possibile evincere la metodologia di controllo adottata, la tipologia degli atti esaminati e le varie irregolarità riscontrate.

Risulta che sono stati sorteggiati ed esaminati 398 atti, ciascuno tramite schede di controllo previamente elaborate. Le discrasie più rappresentative sarebbero state relative al mancato rispetto della tempistica prevista dalle relative norme, in particolare il mancato rispetto dei termini di pagamento delle fatture.

Il referto di cui trattasi sembrerebbe fornire adeguata dimostrazione sul corretto e minuzioso esercizio del controllo successivo di regolarità amministrativa.

Infine, si ritiene opportuno riportare testualmente parte delle considerazioni conclusive svolte dal Segretario generale nella propria relazione, dalle quali è dato evincere la presenza di talune criticità:

“L'attività di controllo si è rilevata piuttosto complessa, data la situazione descritta in premessa e data anche la pluralità di soggetti coinvolti. Per taluni atti è stato necessario un ampio approfondimento istruttorio con molteplici richieste di chiarimento ai servizi, alle quali, in alcuni casi limitati, non è stata prestata la collaborazione auspicata. In generale, dagli esiti del controllo riportati sulla scheda di ciascun atto esaminato, risulta una complessiva conformità ai parametri in essa contenuti, ma con possibilità di miglioramento. Nella quasi totalità dei casi, sono state riscontrate irregolarità che non inficiano l'atto sotto il profilo della sua legittimità e che sono state segnalate ai dirigenti unitamente alle direttive cui uniformarsi, affinché questi ne tengano conto nello svolgimento dell'attività successiva a quella esaminata, allo scopo di ottenere un miglioramento costante della qualità degli atti. Sostanzialmente, tutti gli atti soggetti a pubblicazione all'albo pretorio sono stati pubblicati tempestivamente. Per tutti gli atti risulta acquisito il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria. I rilievi più rappresentativi sono quelli relativi al mancato rispetto della tempistica prevista dalle relative norme. Nello specifico si è riscontrata la violazione dei termini di pagamento delle fatture di cui alla L.231/2002. Tale inconveniente è legato essenzialmente alla difficoltà degli Uffici a far fronte al carico di lavoro nonostante sia terminata la fase di transizione in ordine alle competenze ed al personale transitato ad altri enti (omissis) Si deve comunque dare atto che nella maggior parte

dei casi i Dirigenti, a seguito dei richiami espressi o di apposite circolari, hanno provveduto a fornire deduzioni e/o ad adottare comunque misure correttive. Rimangono senza risposta i richiami effettuati relativamente al “Servizio di spazzamento, raccolta differenziata, trasporto, smaltimento dei rifiuti urbani ed assimilati e servizi complementari”, al servizio idrico integrato dell’Isola dell’Asinara, al servizio di fornitura calore, conduzione, manutenzione, messa a norma e riqualificazione energetica degli impianti termici degli edifici comunali, e relativamente alla liquidazione del contributo a favore dei frequentatori delle attività natatorie e i corsi di nuoto per la stagione sportiva 2017/2018 – periodo settembre – dicembre 2017 per i quali si è tutt’ora in attesa di ulteriori deduzioni.”

In merito al controllo in parola si richiamano le considerazioni espresse dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 28/2014 in merito, tra l’altro, all’opportunità di procedere all’individuazione di una tecnica di campionamento nella scelta degli atti da sottoporre a verifica che consenta *“all’amministrazione di monitorare con particolare attenzione i settori di attività che, per numero di irregolarità e per criticità riscontrate, possano considerarsi per così dire “sensibili” (...) onde evitare l’utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica.”*

4 IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3)

Il controllo di cui trattasi è previsto dall'art. 8 del Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Porto Torres, approvato con deliberazione consiliare n. 6 del 11/01/2013. Per la disciplina di dettaglio, la norma suddetta rinvia ad uno specifico allegato (Allegato F - Regolamento del Controllo di Gestione) del Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei Servizi, approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 24 del 24/01/2011. La lettura dell'Allegato F, pubblicato sul sito web istituzionale dell'Ente, ha destato qualche perplessità dovuta, in primo luogo, ai riferimenti testuali a documenti di bilancio attualmente superati (Relazione previsionale e programmatica) e sostituiti da altri (DUP), riferimenti che lasciano ipotizzare il mancato aggiornamento dell'allegato in questione. Infatti, il già citato Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei Servizi ha registrato numerose e successive modifiche e integrazioni¹⁰, tutte agevolmente consultabili sul sito *web* istituzionale del Comune di Porto Torres, mentre dell'Allegato F era disponibile esclusivamente una versione che, presumibilmente, era quella originaria, mai aggiornata.

Pertanto, venivano chiesti al Comune gli opportuni chiarimenti al riguardo, prima telefonicamente e tramite posta elettronica, poi con la nota istruttoria prot. n. 04151 del 04/09/2020.

Nell'ultimo riscontro, pervenuto con nota n. 04427 del 25/09/2020, sul punto il Comune di Porto Torres dichiara testualmente: *"- lo stato di aggiornamento dei regolamenti indicati nella nota istruttoria in oggetto risulta dalla relazione fornita dal Dirigente del Servizio Finanziario Dott. Francesco Satta con nota Prot. n. 29435 del 10/09/2020, già inviata a questa Corte. A tal fine si vuole precisare che sarà onere della futura Amministrazione, essendo questa giunta a fine mandato, apportare modifiche e adeguamenti alla normativa vigente, in particolare all'allegato "F" del regolamento sul funzionamento degli uffici e dei servizi sulle modalità del controllo di gestione ed al Regolamento dei controlli interni sulle modalità del controllo sulla qualità dei servizi (Art. 10)".*

¹⁰ L'ultima delle quali introdotta con la deliberazione della Giunta comunale n. 168 del 04/11/2019.

Il Regolamento sul controllo di gestione (Allegato F) vigente consta di VIII Titoli e di 21 articoli che, tuttavia, sembrerebbero ricognitivi di enunciati teorici ma privi di indicazioni specifiche in ordine alle concrete modalità operative del controllo in questione (così, ad esempio, l'art. 5, dedicato alla periodicità del controllo, che parla genericamente di "*periodicità infrannuale*").

In riferimento a quanto affermato nella relazione-questionario *ex art.* 148 Tuel, si premette che a carico del controllo di gestione viene dichiarato un livello di criticità "medio". Inoltre, si osserva che dei due *report* previsti¹¹ ne sarebbe stato prodotto soltanto uno.

Nella specifica Sezione III, si precisa che l'Ente è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che permette di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa ma, al punto 3.2, si dichiara che il controllo di gestione non si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia.

Rileva particolarmente che al punto 3.4 del questionario si affermi che **i report periodici prodotti non sarebbero tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere**, per quanto al punto 3.6 si dichiara che il controllo di gestione sarebbe in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi, rimodulazione che si sarebbe verificata in un *range* compreso tra 2-10 casi. Al riguardo, desta perplessità il fatto che un singolo *report*, tra l'altro pubblicato alla fine dell'esercizio, possa valutarsi in grado di "*influenzare l'attività in corso di svolgimento*" e consentire tempestivamente, in caso di necessità, gli eventuali ed opportuni processi di *feedback*.

Salvo le considerazioni sopra svolte, il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi viene indicato "Alto" nella relazione-questionario, con riferimento a tutte le aree amministrative proposte dal questionario (servizi amministrativi, servizi tecnici, servizi alla persona).

¹¹ Non è dato rilevare in base a quale norma.

- **Esame del referto.**

Si è già detto che il referto sul controllo di gestione svolto nel corso del 2018 è stato inserito nella piattaforma Con.Te. in data 10/09/2020, in seguito ai solleciti inoltrati dall'Ufficio istruttore.

Dal documento, denominato "*Stato di attuazione degli obiettivi strategici e degli obiettivi di PEG - annualità 2018*" e predisposto dal Servizio Controllo di gestione e Controllo Strategico¹², si evince che già nel 2016 il Comune di Porto Torres ha implementato il sistema di pianificazione e controllo all'interno del sistema informativo contabile dell'ente. In tal modo è stato possibile caricare la mappatura strategica derivante dalle linee programmatiche del Sindaco, approvate dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 33 del 5 agosto 2015.

Nello stesso atto si attesta che la Giunta comunale, con deliberazione n. 107 del 01.08.2017, ha approvato il Documento Unico di Programmazione (DUP) - Sezione strategica 2018/2020 e Sezione operativa 2018/2020. Successivamente, il Consiglio comunale, con deliberazione 10.05.2018, n. 13 ha approvato l'aggiornamento del Documento Unico di Programmazione (DUP) - Sezione strategica 2018/2020 e Sezione operativa 2018/2020 - deliberato dalla Giunta comunale con proprio provvedimento n. 59 del 29.03.2018. Con deliberazione n. 19 del 30.01.2018 è stato approvato il Piano degli obiettivi per il triennio 2018/2020. Successivamente all'approvazione del Bilancio di previsione, con deliberazione n. 128 del 26.07.2018, la Giunta comunale ha approvato il Piano Esecutivo di Gestione per gli esercizi 2018/2020, in seguito integrato e modificato con deliberazione n. 195 del 15.12.2018, nel quale sono riuniti organicamente il Piano della *Performance* ed il Piano dettagliato degli obiettivi.

Nel referto si afferma, altresì, che il sistema del controllo di gestione permetterebbe attualmente di "vedere" la parte obiettivi in linea con i documenti programmatici, consentendo ai dirigenti, ai responsabili dei servizi e agli amministratori il monitoraggio costante degli obiettivi assegnati e il diretto aggiornamento dell'avanzamento delle fasi dell'obiettivo e dei relativi indicatori¹³.

¹² L'atto in questione risulta approvato dalla Giunta Comunale con la deliberazione n. 148 dell'08/10/2019.

¹³ Nel sistema informativo sarebbero stati implementati n° 87 indicatori relativi agli obiettivi del Piano esecutivo di gestione 2018/2020, di cui n. 12 di efficacia e n. 49 quantitativi.

Le strategie dell'Ente e i collegati obiettivi strategici, elaborati sulla base delle dichiarazioni programmatiche del Sindaco, sono stati formalizzati nel DUP Sezione strategica 2018/2020 e Sezione operativa 2018/2020, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 107 del 01.08.2017 e deliberazione di Consiglio Comunale n. 89 del 20.10.2017.

Inoltre, il *report* descrive l'albero degli obiettivi operativi (PEG) assegnati ai dirigenti per l'anno 2018, con l'indicazione del corrispondente obiettivo strategico individuato nel Documento unico di programmazione, la strategia, l'intervento strategico nonché la linea programmatica derivante dal programma di mandato. Pertanto, sembrerebbero dimostrate l'auspicabile integrazione e la sinergia del controllo di gestione con il controllo strategico. Dalle tabelle allegate è inoltre possibile evincere la percentuale di realizzazione degli obiettivi operativi nell'esercizio 2018 e, pertanto, trovare conferma del livello di realizzazione "alto" dichiarato al punto 3.8 del questionario.

Tuttavia, il referto di cui trattasi, pubblicato nel 2019, offre una mera "istantanea" dello stato "finale" di attuazione degli obiettivi stabiliti per l'esercizio 2018, senza fornire indicazioni in merito alla concreta e reale incisività del ciclo di controllo direzionale implementato dall'Ente ed alla relativa dinamica nel corso dell'esercizio.

5 IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4)

Il controllo strategico è previsto dall'art. 147 e dall'art. 147-ter del d. lgs. n. 267 del 18 agosto 2000, rispettivamente modificato e introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. d), del d.l. 10 ottobre 2012, n. 174 convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

L'oggetto di analisi del controllo strategico concerne le scelte fondamentali di programmazione e gestione decise dagli organi d'indirizzo politico, tradotte in obiettivi da raggiungere e risorse da impiegare in occasione dell'attività di programmazione, nonché le verifiche periodiche sullo stato di avanzamento della programmazione stessa. L'esito negativo del controllo rimette in discussione le scelte operate e impone di rimodularle, tramite delibere di ricognizione dei programmi. Per tali ragioni, è quanto mai *"opportuno che il controllo strategico sia integrato con il controllo di gestione"*¹⁴.

Con specifico riferimento alla normativa comunale, l'art. 6 del Regolamento sui controlli interni del Comune di Porto Torres, al comma 3, prevede *report* semestrali da trasmettere al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale ed al Collegio dei revisori dei conti; la stessa norma, al comma 4, intesta l'esercizio del controllo strategico ad apposita unità di *staff* del Segretario generale.

Dal questionario risulta che il controllo strategico è integrato con il controllo di gestione, ma non utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per programmare la allocazione delle risorse in materia di gestione dei servizi e politiche tariffarie.

Si dichiara, altresì¹⁵, che nell'ambito del controllo di cui trattasi non sarebbero state effettuate, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione.

Dalla relazione-questionario emerge che nessuno degli indicatori proposti al punto 4.4¹⁶ è stato elaborato ed applicato nell'anno, il che non depone in senso favorevole ai fini della verifica in oggetto.

La percentuale media di raggiungimento degli obiettivi "strategici" dichiarata dall'Ente esibisce un certo miglioramento, essendo pari al 87% (era stata pari all'85% nel 2017¹⁷).

¹⁴ Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 23/2019 cit.

¹⁵ Punto 4.3 del questionario

¹⁶ Di contesto, di *outcome*, di efficacia, di efficienza, di economicità, di innovazione e sviluppo

Lo stato di attuazione dei programmi è stato valutato in base al grado di raggiungimento degli obiettivi ed alla tempistica di realizzazione rispetto alle previsioni. Non sarebbero stati valutati, invece, il grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, il rispetto degli standard di qualità prefissati e l’impatto socio-economico dei programmi.

- **Esame del report.**

Il referto di cui trattasi è lo stesso già descritto nel precedente capitolo dedicato al controllo di gestione¹⁸ e rispetto al quale valgono le considerazioni già espresse in merito al valore di mera “istantanea” dello stato “finale” di attuazione degli obiettivi stabiliti per l’esercizio 2018.

Per quanto specificamente concerne il controllo strategico, nel documento si dichiara che nel corso del 2018 il Servizio Programmazione avrebbe elaborato, unitamente agli Assessori di riferimento, la pesatura degli interventi sulle strategie, di queste sugli obiettivi strategici e di questi ultimi sulle linee programmatiche, al fine di giungere ad una misurazione anche di queste componenti dell’albero strategico implementato a sistema, oltre alla individuazione degli indicatori di *outcome* riferiti alla misurazione delle strategie.

La descritta attività sarebbe stata formalizzata nel Documento Unico di Programmazione (DUP) - Sezione strategica 2018/2020 e Sezione operativa 2018/2020 approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 107 del 01.08.2017 e deliberazione di Consiglio Comunale n. 89 del 20.10.2017.

Nel DUP sono state individuate le strategie dell’Ente e i collegati nove obiettivi strategici, elaborati sulla base delle dichiarazioni programmatiche del Sindaco dai quali, a cascata, sono derivati 24 obiettivi operativi (PEG) assegnati ai dirigenti per l’anno 2018.

¹⁷ FONTE: questionario sui controlli interni 2017

¹⁸ “Stato di attuazione degli obiettivi strategici e degli obiettivi di PEG – annualità 2018”, predisposto dal Servizio Controllo di Gestione e Controllo Strategico ed approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 148 del 08/10/2019.

6 IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5)

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

La *ratio* del controllo di cui trattasi consiste nell'individuare i flussi informativi necessari per attivare tempestivamente i processi correttivi idonei ad interrompere i *trend* gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e poter ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Gli equilibri finanziari riguardano le gestioni di competenza, di cassa e dei residui, con riflessi specifici sulle somme vincolate, il programma dei pagamenti, i parametri di deficitarietà, i vincoli di finanza pubblica, nonché l'incidenza degli organismi partecipati.

La normativa di cui trattasi è stata recepita dal Comune di Porto Torres con l'art. 7 del Regolamento sul sistema dei controlli interni, adottato dal Consiglio Comunale con deliberazione n. 6 del 11/01/2013. Il comma 3 del citato art. 7 intesta la responsabilità del controllo di cui trattasi al Dirigente del Servizio Finanziario, operante sotto la vigilanza del Collegio dei Revisori dei Conti.

Nel questionario si premette la necessaria integrazione del controllo sugli equilibri finanziari con il controllo sugli organismi partecipati e, al punto 5.2, si dichiara che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli in argomento. Inoltre, si afferma che il controllo sugli equilibri coinvolge attivamente sia gli Organi di governo, sia il Segretario e sia i Responsabili dei servizi.

Al punto 5.4 si dichiara che non sono state chieste/disposte misure per ripristinare l'equilibrio finanziario delle gestioni di competenza, dei residui e di cassa; al punto successivo si afferma che non è stata impiegata la quota libera dell'avanzo di amministrazione, ai sensi dell'art. 187, comma 2, lett. b) Tuel.

- **Esame dei report**

Si è già detto che, secondo quanto dichiarato al punto 1.4 del questionario, nei confronti del controllo sugli equilibri finanziari non sarebbero state registrate criticità.

Tuttavia, al punto 1.2 si afferma che dei quattro *report* previsti ne sarebbero stati pubblicati soltanto tre. Manca, infatti, il referto relativo all'ultimo trimestre.

I tre *report* allegati (primo, secondo e terzo trimestre) sono stati tutti approvati dalla Giunta comunale¹⁹. Premesso che i rapporti allegati sembrerebbero congrui ed attendibili, dalla loro lettura può evincersi un moderato accenno di criticità posto che, nelle considerazioni finali, il referto relativo al terzo trimestre riporta testualmente: *“Infatti le entrate proprie dell'Ente aventi carattere strutturale, finanziano in modo appena sufficiente le spese correnti e non consentono il finanziamento di eventuali spese correnti non prevedibili e non programmate. In questo contesto diventa particolarmente rilevante l'attività di controllo e di costante monitoraggio per evitare la formazione di squilibri finanziari.*

Tale attività anche se svolta sotto la diretta responsabilità del Servizio finanziario, dovrebbe necessariamente coinvolgere anche i responsabili delle altre Aree, in un'ottica organizzativa orientata ad una forte tensione di recupero di risorse finanziarie necessarie per garantire la solidità finanziaria del bilancio comunale, nel rispetto del raggiungimento sia degli obiettivi di finanza pubblica sia degli obiettivi gestionali amministrativi.

Considerata l'attuale fragilità finanziaria, sul fronte delle spese, particolare attenzione dovrà essere dedicata all'utilizzo razionale ed efficace oltre che efficiente delle risorse per il raggiungimento di obiettivi reali per l'Amministrazione. Obiettivi che consentono una stabilità ed un consolidamento di risultati in un contesto caratterizzato da una forte riduzione di risorse pubbliche derivate.

Sul fronte delle entrate l'attenzione deve essere focalizzata in particolare sulle entrate proprie con una forte azione finalizzata alla ricerca di accertamenti da evasione e conseguente riscossione. Questa azione da condurre in sinergia tra i diversi uffici comunali coinvolti dovrà produrre il risultato di incrementare il gettito tributario ed extratributario ed un miglioramento della liquidità di cassa condizione indispensabile per la salute finanziaria dell'Ente”.

Per una verifica degli equilibri finanziari estesa a tutto l'esercizio, è opportuno considerare anche le relazioni della Giunta e dell'Organo di Revisione sul rendiconto 2018, reperibili sul sito *web* istituzionale del Comune di Porto Torres.

¹⁹ Deliberazioni nn. 135/2018 e 174/2018, allegate alla piattaforma Con.Te.

7 IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6)

In attuazione dell'art. 147-*quater* del Tuel, il Comune di Porto Torres ha previsto il controllo sugli organismi partecipati con l'art. 9 del Regolamento sui controlli interni, adottato con deliberazione consiliare n. 6 del 11/01/2013, che ne ha rinviato la disciplina di dettaglio all'esercizio 2015.

Con deliberazione del Consiglio comunale n. 62 del 31/07/2017, l'Ente ha infine adottato il "*Regolamento sul controllo delle società partecipate non quotate*".

L'art. 3 della norma dispone che "*le finalità del controllo sono quelle di rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli altri vincoli dettati a queste società*", e che "*Il sistema di controllo sulle attività poste in essere dalle società controllate è effettuato dal "Servizio società partecipate e controllo analogo"*"²⁰.

Il regolamento di cui trattasi consta di 24 articoli che definiscono le modalità del controllo analogo, sia per quanto riguarda la determinazione degli indirizzi gestionali che per il monitoraggio e la dimostrazione degli obiettivi realizzati. La norma in questione disciplina minuziosamente varie modalità di *reporting* delle società controllate/partecipate in favore del *Servizio società partecipate e controllo analogo* specificamente istituito dagli artt. 3 e 9 e, tuttavia, non è dato rilevare a chi debba a sua volta riferire il suddetto Ufficio Comunale²¹ e con quali modalità e periodicità²², anche in considerazione di quanto previsto al comma 1 del citato art. 147-*quater* del Tuel²³.

²⁰ Secondo l'art. 9, comma 2, del *Regolamento sul controllo delle società partecipate non quotate*, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 62/2017, il *Servizio controllo analogo* assiste gli organi politici nell'elaborazione delle linee di indirizzo strategico annualmente deliberate dal Consiglio comunale per ciascuna società ed organismo controllato e ne attua il monitoraggio ed il controllo.

²¹ Vedasi nota precedente.

²² Al punto 1.2 della relazione-questionario vengono dichiarati 4 *report* previsti e 3 *report* prodotti, dei quali non c'era traccia sulla piattaforma Con.Te.

²³ L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

L'Ufficio istruttore ha riscontrato alcuni documenti concernenti il Bilancio consolidato 2018, reperibili sul sito istituzionale del Comune, prendendo atto del procedimento adottato, di seguito sinteticamente descritto.

Secondo le indicazioni del D. Lgs n. 118/2011, con deliberazione della Giunta n. 194 del 15/12/2018 il Comune di Porto Torres ha definito il "Gruppo Amministrazione Pubblica"²⁴, determinando proporzionalmente gli enti da includere nel perimetro di consolidamento.

Successivamente, l'Ente ha proceduto ad effettuare l'eliminazione contabile delle *operazioni reciproche*, tramite l'elisione delle *operazioni infragruppo*, dettagliatamente descritte nella nota integrativa al bilancio consolidato.

Sia il conto economico che lo stato patrimoniale consolidati espongono partitamente le voci contabili dei singoli organismi partecipati/controllati, e il risultato economico del bilancio consolidato 2018 ammonta a euro 2.541.353,20²⁵, con un miglioramento rispetto all'esercizio precedente che aveva invece fatto registrare una perdita di euro 266.866,51²⁶.

In relazione al controllo in argomento, tra l'altro, nella relazione-questionario si dichiara che:

- L'Ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati e che per l'esercizio considerato sono stati definiti gli indirizzi strategici ed operativi degli enti strumentali;
- l'individuazione delle società a controllo pubblico è stata effettuata in conformità al disposto di cui all'art. 2, lett. b) ed m), del d. lgs n. 175/2016 (Tusp);
- sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate;
- è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati²⁷;
- è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie²⁸;

²⁴ EGAS (gestione ambito ottimale servizio idrico integrato – ente strumentale partecipato al 1,07%); MULTISERVIZI s.r.l. (gestione servizi strumentali – società controllata al 100%); Azienda Trasporti Pubblici Sassari (società partecipata al 6,15%); Abbanoa S.p.A. (gestore unico servizio idrico integrato – società partecipata al 0,18%)

²⁵ FONTE: Relazione sulla gestione e nota integrativa al bilancio consolidato 2018, approvato con deliberazione consiliare n. 54 del 24/10/2019

²⁶ Vedasi nota precedente.

²⁷ Art. 11, comma 6, lettera j), del d.lgs. n. 118/2011.

²⁸ Art. 24 Tusp.

- la relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico contiene il programma di valutazione del rischio aziendale, a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, del Tusp;
- sono previsti *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali.

Nella specifica sezione del questionario, nei confronti del controllo in argomento al punto 1.4 è stato dichiarato un livello "medio" di criticità.

- **Esame dei *report*. Gli indirizzi agli Organismi partecipati e il Bilancio Consolidato.**

Si è già detto che, nonostante al punto 1.2 del questionario l'Ente avesse dichiarato la pubblicazione di n. 3 *report* nell'ambito del controllo di cui trattasi, nella piattaforma Con.Te. non risultava alcun referto. Gli unici atti reperibili su Con.Te. riguardavano la definizione degli "*Obiettivi di contenimento delle spese di funzionamento, comprese quelle per il personale, delle società partecipate controllate dal comune di Porto Torres*", nonché l'approvazione dello stesso documento da parte della Giunta comunale con la deliberazione n. 38 del 28/02/2018. Con il suddetto atto di indirizzo, viene richiamata dettagliatamente la normativa di riferimento²⁹ per tutti i profili variamente coinvolti e, infine, si dettano alla Soc. Multiservizi Porto Torres s.r.l., partecipata al 100%, i seguenti obiettivi gestionali relativi al triennio 2018-2020:

1. Riduzione dei costi di funzionamento dell'Amministrazione aziendale;
2. Implementazione di un sistema di valutazione del personale e formalizzazione degli obiettivi di gestione;
3. Ricognizione dei contratti integrativi di 2° livello "di fatto" eventuale conferma e/o adeguamento all'effettivo raggiungimento degli obiettivi concordati con il socio unico;
4. Implementazione di un sistema di contabilità analitica collegato al gestionale dell'ente per la puntuale definizione dei documenti di programmazione della società;
5. Analisi di convenienza economica ed eventuale riduzione dei contratti di somministrazione lavoro con attivazione di procedure di selezione per le eventuali assunzioni di personale a tempo determinato al fine del contenimento dei costi del personale e rispetto dei principi enunciati dal consiglio comunale con delibera n. 111 del 15/12/2017.

²⁹ Decreto Legislativo n. 175/2016 – Testo Unico in materia di Società a Partecipazione Pubblica

Emerge in primo luogo che, in mancanza di una più dettagliata ed articolata definizione, i suddetti obiettivi sembrerebbero prestare il fianco ad eccessiva genericità e, come già detto, non risultavano comunque agli atti eventuali *report* (del Comune o della società partecipata) idonei a conferire congrua contezza sul loro efficace perseguimento.

Pertanto, con la nota istruttoria prot. n. 04976 del 10/11/2020, l'Ufficio istruttore richiedeva i necessari chiarimenti al riguardo.

Il riscontro del Comune di Porto Torres è pervenuto il 13/11/2020 tramite posta elettronica. Tra gli allegati, figurano due *report* quadrimestrali ed una relazione al primo semestre 2018, predisposti dall'amministratore unico della società partecipata Multiservizi Porto Torres s.r.l., che descrivono l'attività e la gestione dei diversi centri di costo.

La relazione semestrale esordisce con le seguenti considerazioni: ***"1. Report sullo stato di attuazione degli obiettivi - Al 30.06.2018 la Società non ha degli obiettivi da raggiungere. Infatti ad oggi non è stato ancora approvato dal Socio Unico il Piano Programmatico 2018-2020 presentato in assemblea da chi mi ha preceduto in data 19/12/2017, rivisitato dal sottoscritto e presentato nuovamente in assemblea in data 01.08.2018. Mi trovo pertanto alla data odierna impossibilitato a relazionare in merito al raggiungimento degli obiettivi in quanto rimango in attesa di ottenere delle indicazioni in tal senso da parte del Socio Unico"***.

Sinteticamente, anche dai 2 *report* quadrimestrali emerge una certa criticità, nonché la prospettiva di cospicue perdite di esercizio e perfino della futura liquidazione della società. Allo stato degli atti, non è dato rilevare le considerazioni del Comune, ovvero eventuali iniziative adottate al riguardo.

8 IL CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI (SEZIONE 7)

Come anticipato, malgrado le previsioni normative e regolamentari³⁰ e nonostante le precedenti osservazioni formulate al riguardo dalla Corte dei conti³¹, dalla relazione-questionario e dalla nota del Comune prot. n. 29435 in data 10/09/2020, emerge che l'amministrazione non ha ancora implementato il controllo sulla qualità dei servizi erogati³². L'attivazione del controllo in argomento assume rilievo anche con riferimento all'adeguatezza del controllo strategico stante la previsione normativa di cui all'art. 147-ter, comma 1, del Tuel³³, sostanzialmente recepita dall'art. 6, comma 2, del Regolamento Comunale sui Controlli interni.

Inoltre, l'avviamento del controllo sulla qualità dei servizi, che comprenda non solo i servizi erogati direttamente dall'Ente ma anche quelli gestiti dagli organismi partecipati dal Comune, concorre alla realizzazione di un compiuto controllo nei confronti di quest'ultimi.

Pertanto, non si può non rimarcare l'indifferibilità della messa a regime del controllo sulla qualità dei servizi come non si può non sottolineare che il Comune di Porto Torres non ha ancora recepito le raccomandazioni formulate sul punto dalla Sezione regionale di controllo con la già citata deliberazione n. 8/2018/VSGC, resa in occasione della verifica sul sistema integrato dei controlli interni per l'anno 2016.

Riguardo al controllo di cui trattasi la Sezione delle autonomie, nella deliberazione n. 23/2019, osserva che *"Il controllo di qualità è quello che più prettamente si applica in condizioni che presuppongono un livello di impegno civico avanzato, in cui alle prestazioni atte a soddisfare i bisogni si rapporta il gradimento dell'utenza"*. Posto che il miglioramento della qualità delle prestazioni

³⁰ Art. 10 del Regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 6/2013

³¹ Sezione controllo Regione Sardegna - Deliberazione n. 8/2018/VSGC

³² Nota di riscontro del Comune di Porto Torres prot. n. 29435 del 10/09/2020.

³³ 1. Per verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio, l'ente locale con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015 definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, **della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa**, degli aspetti socio-economici. L'ente locale con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015 può esercitare in forma associata la funzione di controllo strategico.

è annoverato tra gli obiettivi essenziali della Pubblica Amministrazione, appare necessario che l'esercizio del relativo controllo sia sistematico e regolare, nonché adeguatamente pubblicizzato.

Nell'ottica di fornire all'ente proficue indicazioni in merito all'impostazione da seguire nell'ambito del controllo in questione si riportano di seguito i passi salienti della deliberazione n. 28/2014 della Sezione delle Autonomie nella quale è dato rilevare come *“Il perseguimento degli obiettivi di qualità presuppone l'individuazione, in maniera specifica e preventiva, dei relativi standard, con riguardo alla tipicità dei bisogni a cui dare risposta e alle esigenze di trasparenza e di integrità della azione amministrativa. Il processo di definizione degli standard di qualità non può prescindere da un'attenta mappatura dei servizi erogati dall'Ente, che consenta di conoscere tutti i processi dai quali si ottiene un output sotto forma di servizio pubblico, nonché le modalità di erogazione e la tipologia di utenza che ne usufruisce. La “qualità” in generale dell'azione amministrativa può essere espressa da quattro prospettive: a) efficienza ed economicità interna; b) efficacia dei servizi rivolti all'utenza; c) integrità e rispetto delle funzioni di garanzia e trasparenza della azione amministrativa; d) adeguatezza nella gestione del territorio e nel soddisfacimento dei bisogni diffusi. Essa non può essere riferita al solo momento della valutazione del servizio erogato, ma deve necessariamente essere ricondotta al processo, agli elementi che ne consentono la realizzazione, alle modalità organizzative messe in atto e alle scelte allocative delle risorse. Gli enti, in considerazione dell'obbligo di cui all'art. 147 TUEL, devono sviluppare adeguate capacità programmatiche nella gestione dei servizi, a prescindere dalla modalità di gestione (in economia ovvero affidati a società), prevedendo nelle Relazioni Previsionali e Programmatiche (o del Documento Unico di Programmazione - DUP) adeguati “programmi” e/o “progetti” in cui dovranno essere articolati gli obiettivi qualitativi e quantitativi dei servizi da erogare alla collettività, con la specifica individuazione di appositi parametri da trasferire nei contratti di servizi e nella carta della qualità. Questi ultimi documenti devono rappresentare occasione per la verifica:*

- *del livello di qualità dei servizi raggiunto;*
- *del livello di qualità ritenuto adeguato e fattibile nell'interesse della collettività;*
- *delle modalità concrete di coinvolgimento dei diversi stakeholders nelle diverse fasi – preventive, concomitanti e successive – di rilevazione della qualità;*
- *dell'adeguatezza dell'assetto organizzativo interno dell'Ente per governare tali nuovi processi, compresi gli altri sistemi di controllo interno (in modo peculiare i sistemi del controllo strategico e di gestione).”*

Verifica sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nel Comune di Porto Torres
Esercizio 2018

9 LE RISULTANZE ISTRUTTORIE

Le Linee guida diramate dalla Sezione del controllo per la Regione Sardegna con la deliberazione n. 54/2019/INPR disponevano che le relazioni *ex art.* 148 Tuel dovessero pervenire 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**.

Ciò nonostante, come anticipato nel pertinente capitolo, non veniva allegato all'applicativo Con.Te. il prescritto parere dell'Organo di Revisione; inoltre, non era dato riscontrare l'adempimento previsto dall'art. 198-*bis* del Tuel in ordine alla trasmissione del referto conclusivo del controllo di gestione anche alla Corte dei conti.

Tra l'altro, non risultava allegato alcun *report* relativo al controllo sugli organismi partecipati³⁴ e, più in generale, i regolamenti sui controlli interni disponibili sul sito istituzionale dell'Ente destavano perplessità, prevalentemente imputabili al loro parziale mancato aggiornamento alla normativa sopravvenuta rispetto allo loro adozione.

Si è reso necessario, pertanto, formulare specifiche richieste istruttorie con due distinte note (prot. n. 04151 del 04/09/2020 e prot. n. 04976 del 10/11/2020), a cui si sono affiancate numerose *e-mail*, al fine di avere un riscontro da parte del Comune di Porto Torres che rendesse quanto più possibile compiuto il supporto documentale funzionale alle verifiche di competenza.

Durante l'istruttoria sono stati esaminati, altresì, numerosi altri atti e documenti reperiti sul sito *web* istituzionale dell'Ente³⁵, attinenti, direttamente o indirettamente, al sistema integrato dei controlli interni oggetto della presente indagine.

³⁴ In seguito a sollecito istruttorio, i *report* di cui trattasi sono infine pervenuti il 13/11/2020 tramite posta elettronica.

³⁵ DUP 2018-2020; PEG-PDO 2018/2020 e relativi allegati; Bilancio Consolidato 2018, relazione/nota integrativa e relativi allegati; Relazione sulla *Performance* 2018 e relativi allegati; Regolamento controlli interni; Regolamento di contabilità; relazione-questionario sul sistema integrato dei controlli interni nel 2017.

10 OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

La precedente verifica sul funzionamento dei controlli interni effettuata nei confronti del Comune di Porto Torres (deliberazione n. 8/2018/VSGC) induceva questa Sezione a formulare una valutazione *“nel complesso sufficiente”* in ordine al sistema di controllo interno adottati dall’Ente, pur rilevando un serie di inefficienze e criticità rispetto alle quali si raccomandava l’adozione di puntuali iniziative correttive.

In particolare, questa Sezione riscontrava la mancata attivazione del controllo sulla qualità dei servizi, e sottolineava una serie di ritardi e di problematiche riferite al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione e al controllo strategico e, infine, un sottodimensionamento delle strutture preposte all’attività in questione che risulta confermato, con riferimento all’oggetto della presente indagine, sia dal FTE Giuridico indicato nella relazione-questionario con riferimento alle diverse tipologie di controllo e sia dalla nota del Sindaco, assunta al protocollo della Corte al n. 4427 del 25/09/2020, in cui si evidenzia l’esiguità del personale preposto ai controlli interni.

All’esito della presente verifica, la Sezione ritiene di richiamare l’attenzione dell’Amministrazione sulle considerazioni espresse e sui rilievi formulati nei precedenti paragrafi e di formulare le seguenti ulteriori osservazioni e raccomandazioni:

- si raccomanda di trasmettere attraverso il sistema Con.Te. tutti i referti di controllo interno prodotti nell’anno, il prescritto parere dell’Organo di revisione (come, peraltro, espressamente previsto dalla deliberazione n. 22/2019/INPR della Sezione delle autonomie e ribadito da questa Sezione nella deliberazione n. 54/2019/INPR) e ogni altro documento funzionale all’attività di controllo di competenza della Corte. Il mancata inserimento in Con.Te. non ha contribuito alla celere definizione del presente procedimento di verifica, aggravato da plurime richieste istruttorie formulate anche per via breve;
- si palesa opportuno armonizzare, per quanto non ancora effettuato, la disciplina dettata dai regolamenti comunali con riferimento alle diverse tipologie di controllo interno alla normativa vigente, tenendo conto dell’esigenza che emergano con immediatezza i soggetti

preposti all'attività di controllo, le concrete modalità operative dello stesso, il sistema di *reporting* e la relativa periodicità.

- si raccomanda di assicurare che i *report* periodici prodotti siano tempestivi e aggiornati al fine di fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere. Al riguardo si rimarca che non può essere un singolo *report* ad influenzare l'attività in corso di svolgimento - soprattutto se pubblicato alla fine dell'esercizio - e a consentire, in caso di necessità, gli eventuali ed opportuni processi correttivi che saranno tanto più efficaci ed efficienti quanto maggiore sarà la periodicità infrannuale dei *report* e tanto più sarà attenzionata la qualità del *reporting* all'insegna della sinteticità e della chiarezza.

La Sezione, pur a fronte dei diversi profili critici esposti in parte motiva, prendendo atto dei processi di correzione avviati dal Comune di Porto Torres e dei tentativi riformatori *in itinere* segnalati dall'amministrazione, esprime una valutazione di complessiva adeguatezza degli strumenti e delle metodologie dei controlli interni, fermo restando che l'ulteriore ritardo nel processo di perfezionamento dei sistemi di controllo interno da parte dell'Ente e nell'adozione delle misure che ne garantiscano il puntuale funzionamento potrà comportare, in sede di successiva verifica, una rivalutazione in termini di inadeguatezza dei suddetti controlli.

