



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**VERIFICA SUL FUNZIONAMENTO DEL  
SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI  
INTERNI DEL COMUNE DI PORTO TORRES  
ESERCIZIO 2020**

(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 DEL COMUNE DI PORTO TORRES  
ESERCIZIO 2020**

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

Verifica sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nel Comune di Porto Torres  
Esercizio 2020

Magistrato relatore: Referendario Elisa Carnieletto

Funzionario istruttore: dott.ssa Maria Cristina Sulis

## INDICE

1	PREMESSA - I CONTROLLI INTERNI NEL 2020 .....	3
2	IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1) .....	7
3	IL CONTROLLO DI REGOLARITA AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 2) 100	
4	IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3) .....	14
5	IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4) .....	200
6	IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5) .....	23
7	IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6) .....	27
8	IL CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI (SEZIONE 7) .....	322
9	APPENDICE COVID E APPENDICE LAVORO AGILE.....	35
10	OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE.....	37

# 1 PREMESSA – I CONTROLLI INTERNI NEL 2020

**1.1. Le linee guida e il questionario 2020.** L'importanza del sistema dei controlli interni negli enti locali ai fini della garanzia di una sana gestione finanziaria e del rispetto degli equilibri di bilancio si riflette nelle funzioni di verifica intestate alla Corte dei Conti dal legislatore sin dall'introduzione dell'art. 3 c. 4 della L.n. 20/1994 e dall'art. 7 c. 7 della L. n. 131/20014.

In quest'ottica si colloca la previsione di cui all'art. 148 del TUEL, il quale ha disciplinato i poteri di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, che sono tenute a verificare annualmente, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. La norma, oggetto di modifiche ad opera del D.L. n. 174/2012 e n. 91/2014, ha imposto ai sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o al presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, la redazione di un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti. Il referto, redatto in conformità alle linee guida elaborate annualmente dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, integra così il quadro informativo nella disponibilità delle Sezioni di controllo territoriali nello svolgimento dei controlli di regolarità e legittimità delle gestioni. Il ruolo del sistema integrato dei controlli interni quale presidio della stabilità finanziaria e dell'equità intergenerazionale si riflette anche nella previsione contenuta nel comma 4 dell'art. 148 TUEL, il quale ha introdotto l'irrogazione di una sanzione pecuniaria a carico degli amministratori locali da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali nei casi di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottati dall'Amministrazione. La Sezione delle Autonomie ha ricordato che *"presso le Sezioni giurisdizionali regionali, in forza del comma 4, art. 148 del Tuel, potranno essere attivati giudizi per l'irrogazione di sanzioni agli amministratori nel caso le Sezioni di controllo dovessero rilevare l'assenza o l'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottati dagli Enti"* (deliberazione n. 13/2021/INPR del 21 luglio 2021). Anche per l'anno 2020, la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione n. 13/2021/INPR del 21 luglio 2021 ha approvato la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020 la

cui impostazione risponde principalmente all'esigenza di offrire *“uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente per la raccolta di dati omogenei e comparabili basati su criteri univoci idonei 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”*. La relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni conserva in buona parte inalterato il contenuto delle Linee guida approvate gli scorsi anni, essendo strutturata in forma di questionario a risposta sintetica articolato in 8 sezioni (cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR) riferite ai seguenti argomenti: Sistema dei controlli interni, Controllo di regolarità amministrativa e contabile, Controllo di gestione, Controllo strategico, Controllo sugli equilibri finanziari, Controllo sugli organismi partecipati, Controllo sulla qualità dei servizi. Ciascuna sezione è corredata da uno spazio NOTE, posto dopo i quesiti, dedicato ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni, ovvero all'inserimento di informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari. Viene inserita una *“appendice COVID”*, strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto svariati profili, e una *“appendice lavoro agile”*, collegata ai controlli relativi al c.d. *“smart working”*. Giova ricordare che per affrontare le complesse sfide poste dall'emergenza epidemiologica derivante dalla diffusione del virus COVID-19, la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 18/2020/INPR del 7 ottobre 2020, ha fornito agli organi e alle strutture di controllo interno degli enti territoriali criteri d'indirizzo volti a dotare i controlli di più adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) per contrastare efficacemente le emergenze attuali e future, al fine di rafforzare i processi di controllo nel contesto della complessa e delicata situazione sanitaria.

**1.2. Gli obblighi di trasmissione alla Corte dei Conti e le risultanze istruttorie.** Con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti n. 13/2021/SEZAUT/INPR è stato ribadito che, anche per l'anno 2020, la relazione-questionario riguardante i controlli svolti nell'anno 2020 deve essere trasmessa alla Corte dei conti entro il 31 dicembre 2021 - salvo il termine più breve eventualmente stabilito dalle Sezioni regionali per gli Enti territoriali di rispettiva competenza - mediante caricamento a Sistema Con.Te. Il Comune di Porto Torres ha allegato il questionario al sistema *“Con.Te”* in data 29.12.2021, quindi entro il termine stabilito del 31 dicembre 2021. L'ente ha inserito nella piattaforma *“Con.Te”* anche numerosi

documenti e referti. Si è reso in ogni caso necessario il reperimento di ulteriore documentazione sul sito web istituzionale dell'ente. In particolare, è stato consultato lo Statuto di autonomia; il Regolamento di Contabilità Armonizzata (approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 24 del 26.3.2021); il Regolamento per la Disciplina dei Controlli Interni (approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 95 del 3.12.2021); il regolamento sul controllo delle società partecipate non quotate (approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 62 del 31.7.2017); il bilancio consolidato (approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 76 del 29.10.2021) e il rendiconto di gestione dell'esercizio 2020 (approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 60 del 29 luglio 2021) Il Magistrato istruttore, con nota prot. n. 2093 del 26.4.2022 ha chiesto all'ente di fornire chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio in merito all'effettivo svolgimento dei controlli interni nell'anno 2020 da parte dell'ente. Con nota del 17.5.2022 l'ente ha fornito i chiarimenti richiesti. Sul punto, la Sezione, al fine di evitare ripetute indagini istruttorie intese ad ottenere chiarimenti in merito alla compilazione del questionario e richieste di integrazioni documentali, raccomanda la puntuale osservanza delle citate Linee Guida e del termine per gli adempimenti richiesti dalla Sezione delle Autonomie. Il Collegio ritiene in questa sede necessario richiamare quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR *“la puntuale compilazione dello schema di relazione consente, inoltre, una conoscenza analitica degli eterogenei modelli attuativi espressi dalle realtà territoriali, non sempre funzionali al miglioramento del contesto organizzativo e gestionale del singolo Ente, ma, quantomeno, caratterizzati dalla presenza diffusa (anche se non priva di criticità) dei controlli di regolarità, di gestione e sugli equilibri finanziari”*.

Le finalità del controllo affidato alla Corte comprendono, come precisato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR la verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni; la valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati; la verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile; la rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; il monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente; il monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati.

Preliminarmente giova precisare che l'esito delle verifiche dei questionari relativi agli esercizi anteriori a quello in esame è compendiato nella relazione allegata alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 23/SEZAUT/2019 sulle modalità e sul grado di applicazione della disciplina dei controlli interni. L'analisi ha utilizzato indicatori in grado di monitorare l'adeguatezza delle verifiche svolte dall'ente, in particolare se si raggiungessero i livelli di efficacia, efficienza ed economicità, se l'organizzazione fosse funzionale agli scopi prefissati e se la qualità dei servizi fosse aderente a requisiti richiesti dalla normativa. Dalle verifiche effettuate, il Comune di Porto Torres è risultato tra gli enti classificati a rischio "medio-alto". Pertanto, in esito all'attività istruttoria svolta ed alla disamina del referto 2020, il Collegio esprime le seguenti considerazioni e valutazioni sulla adeguatezza dei controlli interni del Comune di Porto Torres in conformità ai criteri metodologici già enunciati da questa Sezione regionale per gli esercizi anteriori a quello in esame ed ai principi interpretativi della Sezione delle Autonomie.

## 2 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1)

**2.1. Le precedenti verifiche della Sezione.** La prima sezione del questionario, dedicata al “sistema dei controlli interni”, è finalizzata alla ricognizione degli adempimenti comuni alle differenti tipologie di verifiche che costituiscono il sistema integrato dei controlli interni.

Il Comune di Porto Torres era già stato oggetto di verifica da parte della Sezione di controllo della Regione Sardegna con deliberazioni n. 143/2016/VSGC, n. 8/2018/VSGC, nonché con le deliberazioni n. 156/2020/VSGC e n. 30/2021/VSGC con le quali questa Sezione aveva verificato il funzionamento dei controlli interni del Comune di Porto Torres nell’esercizio 2018. Con deliberazione n. 156/2020/VSGC, la Sezione ha espresso una valutazione di complessiva adeguatezza degli strumenti e delle metodologie dei controlli interni e raccomandava all’ente di armonizzare, per quanto non ancora effettuato, la disciplina dettata dai regolamenti comunali con riferimento alle diverse tipologie di controllo interno assicurando, inoltre, la produzione di report periodici tempestivi e aggiornati.

**2.2. L’analisi del questionario 2020.** Dalla disamina della relazione-questionario riguardante l’esercizio 2020 nell’ambito della sezione 1, destinata a fornire un quadro generale del sistema integrato dei controlli interni adottato dall’ente nell’anno 2020 e in seguito all’attività istruttoria svolta rispetto ad ogni singola tipologia di controllo, incluse le due nuove appendici COVID e Lavoro Agile, emergono criticità metodologiche e margini di miglioramento che devono essere evidenziati al Comune al fine della adozione delle opportune misure correttive e della generale implementazione del sistema integrato dei controlli interni, restando impregiudicata ogni valutazione sulla gestione finanziaria nel quadro complessivo dei controlli intestati alla Sezione regionale.

In base a quanto dichiarato dall’Ente nel referto emerge che i controlli sono stati svolti in conformità alle rispettive disposizioni regolamentari (1.1), salvo il controllo sulla qualità dei servizi. Il Regolamento dei controlli interni del Comune è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 95 del 03.12.2021 e comprende quindi una articolazione del sistema dei controlli interni comprensiva di tutte le tipologie del controllo (controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, controllo strategico, controllo sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati). Il Comune ha dunque provveduto ad aggiornare il regolamento sui controlli interni come raccomandato rispetto ai precedenti esercizi dalla

Sezione. Si rappresenta che dei 14 report previsti ne sono stati prodotti 7, dati che sono rappresentativi dell'impegno profuso dall'Amministrazione comunale nell'attività reportistica delle varie tipologie di controllo. Non sono state avviate azioni correttive a fronte dei report ufficializzati nell'anno da delibere di Giunta o del Consiglio nel controllo sugli equilibri finanziari, sulle società partecipate e sulla qualità dei servizi (1.5 lett. d-e-f), mentre è stata avviata n. 1 azione correttiva per i controlli di regolarità amministrativa e contabile, sulla gestione e strategico. Riguardo a queste due ultime tipologie di controllo, l'ente precisa nelle note che le azioni correttive sono state previste in sede di aggiornamento del piano degli obiettivi 2020. Sono intervenute segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza circa l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione (1.3.). Sul punto, l'ente nelle note chiarisce che, nell'ambito del monitoraggio, sono state segnalate e rimosse alcune criticità relative alla non corretta individuazione della sottosezione e ad alcune carenze di dati e informazioni da pubblicare. Nell'organizzazione e nell'attuazione dei controlli è stato registrato un grado di criticità medio rispetto ai controlli di regolarità amministrativa e contabile, strategico e sugli organismi partecipati, e alto nei controlli sulla gestione e sulla qualità dei servizi (1.4).

**2.3. Parere sul Referto annuale del sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni - Anno 2020.** Con verbale n. 47 del 23 dicembre 2021, il Collegio dei Revisori dei conti del Comune di Porto Torres ha osservato che in relazione al controllo di gestione, al controllo strategico ed al controllo sulla qualità dei servizi i referti non sono sufficienti a descrivere l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione amministrativa e ha suggerito un'implementazione della reportistica che descriva in maniera più analitica e completa le risultanze dei controlli. Inoltre, l'organo di revisione ha espresso il seguente parere sul funzionamento dei controlli interni: *“il referto è compilato secondo lo schema e le linee guida della Corte dei conti sopra richiamate. Dal referto si evince un adeguato sistema di controlli interni, con una notevole implementazione del numero di atti esaminati (+ 50.65%) tuttavia si invita l'ente a implementare il servizio per il controllo strategico e per il controllo di gestione ed attivare il controllo sulla qualità dei servizi, nonché tutte le azioni utili per l'efficientamento del sistema dei controlli interni”*.

**2.4. Le integrazioni istruttorie.** L'ente, con nota del 17.5.2022, ha chiarito di aver provveduto nel corso del 2021 a programmare ed implementare il controllo di qualità, mentre permangono le criticità sul controllo di gestione, non ancora effettuato in modo sistematico. Tale criticità è

conseguente alla carenza di personale in grado di poter gestire anche la contabilità analitica, necessaria per un efficace controllo di gestione. Per far fronte alle carenze rilevate, sono stati rafforzati alcuni processi gestionali di spesa di maggior rilievo, tra i quali rientrano quelli attinenti ai consumi idrici, con riferimento ad un potenziale contenzioso con Abbanoa spa relativamente ai costi delle utenze idriche, anche attraverso la costituzione nel 2021 di uno specifico gruppo di lavoro. L'ente rappresenta l'intenzione di esaminare tale criticità in sede di conferenza dei dirigenti, al fine di poter sviluppare un processo graduale di attuazione del controllo di gestione.

## 3 IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 2)

**3.1. Quadro normativo di riferimento.** Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, previsto dall'art. 147-bis del TUEL, viene effettuato, in via preventiva, da ciascun responsabile di servizio attraverso il parere di regolarità tecnica e dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile nonché del visto di attestazione della copertura finanziaria. Il controllo di regolarità amministrativa avviene nella fase successiva con le modalità definite dall'ente, sotto la direzione del segretario e nel rispetto della normativa vigente. In base al comma 2 dell'art. 147-bis *“sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento”*. Esaminato il Titolo II del Regolamento sui controlli interni, approvato dal Comune nel 2017, la Sezione osserva che il controllo di regolarità amministrativa e contabile pare adeguatamente disciplinato, sia per quanto riguarda la fase preventiva, sia quella successiva. In particolare, l'art. 4 comma 10 del regolamento prevede che il controllo successivo di regolarità amministrativa viene effettuato, nel rispetto del principio di significatività, su tutti gli atti di valore superiore a 30.000,00 euro sulle determinazioni a contrarre sul conferimento di incarichi, nonché su tutti gli atti segnalati dai Dirigenti e dagli Amministratori e su quelli rispetto ai quali il Segretario Generale, anche come Responsabile Anticorruzione, ritenga necessario svolgere tale attività. Esso viene, inoltre, effettuato sul 7% del totale degli atti adottati da ogni Dirigente, percentuale che sale al 15% degli atti adottati dagli uffici che sono individuati a maggior rischio corruzione.

**3.2. Analisi del questionario.** Nel questionario l'ente dichiara che è stato incontrato un grado di criticità medio nella organizzazione di tale tipologia di controllo (domanda 1.4). Nella nota al punto 1.4 lett. a) l'ente precisa che *“è stato evidenziato un numero elevato di controlli (577), tutti in capo al Segretario generale e ad n. 1 unità di personale preposta a diverse attività di supporto, compresi per i suddetti controlli. Ciò ha comportato un ritardo nell'ultimazione dei controlli e la redazione di un unico report”*. Si dichiara che la campionatura degli atti esaminati, per un totale di 580 (punto 2.6 lett. b), con adozione dei relativi report con cadenza annuale (2.7), è basata su una web app connessa con il sistema informatico di gestione documentale in dotazione al Comune di Porto Torres. Nelle note si precisa che, come da regolamento, il campione è

costituito da tutte le determinazioni dirigenziali di importo superiore a 30 mila euro e dal 10% del totale degli atti adottati da ciascun settore. Con riferimento al controllo successivo di regolarità, la tecnica di campionamento probabilistico-statistico utilizzata dall'ente per la scelta degli atti da sottoporre al controllo risulta conforme all'art. 4 comma 10 del nuovo regolamento sui controlli interni adottato dall'ente, il quale prevede che *“l'estrazione del campione viene effettuata secondo una procedura informatizzata, a cura dei servizi informativi dell'ente”*. In merito, la Sezione deve rammentare che, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, l'art. 147 bis del TUEL dispone che *“il controllo successivo di regolarità amministrativa sia assicurato secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite, nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente, sotto la direzione del segretario e alla stregua di tecniche di campionamento statistico probabilistico, debitamente motivate. A tale proposito risulterebbe utile disporre, di metodi di campionamento affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico”* (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG). Dall'analisi della relazione-questionario emerge che nelle proposte di deliberazione, i responsabili dei servizi hanno relazionato anche in ordine ai riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile (2.2), e, per quanto attiene alle eventuali direttive trasmesse ai responsabili dei servizi nel caso di accertate irregolarità, l'ente ha dichiarato che sono state riscontrate irregolarità (2.10) e i responsabili dei servizi si sono adeguati alle direttive ricevute in più del 50 % dei casi (2.10.1). Inoltre, l'ente ha dichiarato che non sono stati effettuati controlli volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile di specifici uffici o servizi (2.8). Tuttavia, per valutare gli esiti del controllo è fondamentale conoscere se le eventuali anomalie accertate siano state trasmesse ai responsabili dei servizi, in quanto, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie *“per valutare gli esiti del controllo di regolarità, è fondamentale conoscere se, in caso di riscontrate anomalie, siano state trasmesse ai responsabili dei servizi le necessarie direttive cui conformarsi, direttive che recepiscono le osservazioni formulate dall'organo di controllo. Trattasi del momento essenziale in cui le correzioni e i miglioramenti hanno modo di attuarsi”*, e che il mancato adeguamento delle direttive da parte dei responsabili dei servizi determina che *“vengono tralasciate le azioni correttive, non raggiungendo il fine ultimo del controllo”* (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

**3.3. Il referto sul controllo successivo di regolarità amministrativa.** Con deliberazione di Giunta comunale n. 111 del 15.6.2021 è stato approvato il referto sul controllo successivo di

regolarità amministrativa redatto dal Segretario Generale che, come previsto dall'art. 4 del regolamento, ha il compito di organizzare tale controllo, avvalendosi a tal fine di apposita struttura, operante alle sue dirette dipendenze. Il controllo successivo degli atti per il 2020 è stato curato dall'attuale Segretario Generale, in servizio presso il Comune di Porto Torres dal 01.03.2021, avvalendosi dell'unica unità di personale facente parte della struttura di controllo. Nel referto si attesta che dal 2017 l'individuazione ed estrazione dei provvedimenti sottoposti a controllo è stata totalmente automatizzata, mediante uno specifico programma, realizzato dal CED interno dell'Ente, capace di dialogare con il sistema informatico di gestione documentale, il quale, a sua volta, si basa sulla classificazione degli atti per Area dirigenziale. Una volta definito il campione di determinazioni da controllare costituito da tutte le determinazioni dirigenziali aventi un importo superiore a 30.000 euro e dal 10% del totale degli atti adottati da ciascun Dirigente, viene formalizzato alla struttura di controllo. La verifica avviene attraverso la compilazione di una check list di controllo, rappresentata da n. 10 specifici parametri, rispetto ai quali vengono riportati gli esiti di verifica per ciascun atto. Nel referto il Segretario Generale propone di procedere all'adeguamento del vigente Regolamento, sia in relazione alle modalità di svolgimento del controllo successivo dal punto di vista organizzativo, sia per un aggiornamento normativo, e conclude che i risultati del controllo successivo di regolarità amministrativa, possono ritenersi sicuramente soddisfacenti, in quanto *“gli atti nella maggior parte sono risultati curati, completi e ben motivati, rivelandosi corretti nei richiami della normativa di settore, degli obblighi in materia di trasparenza e prevenzione della corruzione, nonché attenti all'osservanza delle direttive interne impartite dall'Ufficio del Segretario Generale. Ciò che soddisfa maggiormente è che ad un maggior numero di atti controllati rispetto agli anni precedenti, corrisponde un sempre crescente miglioramento”*.

**3.4. Le integrazioni istruttorie.** Con nota del 17.5.2022, il Comune ha chiarito che i controlli successivi di regolarità amministrativa e contabile non sono stati svolti nel 2020, ma sono stati effettuati e completati nel corso del primo trimestre del 2021. Le risultanze e le direttive sono state trasmesse ai dirigenti e alla Giunta comunale. Gli atti sono stati estrapolati in un unico campione casuale riferito all'intero anno 2020 in un unico report. In ordine ai n. 4 casi di irregolarità non sanate (domanda 2.6 lett. d), delle complessive n. 6 irregolarità indicate al punto 2.6. lett. c), rilevate e segnalate in modo puntuale, n. 4 irregolarità riguardano vizi di “competenza relativa”, che non pregiudicano la validità degli atti; rispetto a tali atti sono state

fornite delle raccomandazioni. In ordine alla risposta negativa alla domanda 2.8 (controlli su attività di specifici uffici/servizi, non sono stati fatti nel corso del 2020 ulteriori controlli (ispezione/altre indagini).

**3.5. Le raccomandazioni della Sezione.** Dall'esame del questionario e dall'istruttoria condotta, risulta che il controllo è stato adeguatamente svolto dall'ente, in conformità a quanto previsto dal regolamento dell'amministrazione. La Sezione, nel valutare positivamente l'organizzazione di tale tipologia di controllo, intende rimarcare l'importanza, ricordando come la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR abbia evidenziato che *“appare fondamentale per un corretto espletamento del controllo di regolarità, la scelta degli atti da sottoporre a verifica, in modo da consentire 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”. Il feed-back atteso deve potersi sostanziare nell'evidenziazione di criticità emergenti dall'interpretazione di disposizioni normative (che rendano necessaria l'emanazione di circolari esplicative da parte del Segretario comunale), nell'individuazione di criticità di carattere organizzativo, relative, anche, all'affidabilità delle procedure informatiche utilizzate ed, infine, a fronte del reiterarsi di irregolarità, nell'adozione di direttive volte a prevenire il ripetersi delle stesse. Gli enti, per favorire la circolarità delle informazioni, devono orientarsi, nella fase della programmazione, verso l'individuazione di modalità di predisposizione dei report conclusivi del controllo, che esponano un congruo numero di informazioni e ne consentano un'adeguata fruizione da parte dei destinatari”*.

## 4 IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3)

**4.1. Quadro normativo di riferimento.** Il controllo di gestione è descritto all'art. 147 del TUEL come un controllo diretto a verificare *“l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati”*. L'art. 196 del TUEL indica lo scopo dell'attività di controllo in questione, ossia *“garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa”* e dispone che gli enti locali applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dal TUEL, dai propri statuti e dai regolamenti di contabilità. L'art. 198-bis del TUEL prevede, inoltre, che la struttura operativa alla quale è assegnato il controllo di gestione sia tenuta a trasmettere la comunicazione del relativo referto alla Corte dei conti. Il controllo di gestione è compiutamente disciplinato all'interno del Titolo III del Regolamento sui controlli interni, in particolare dagli artt. 19-24, che ne regolano in modo puntuale e dettagliato modalità di svolgimento, struttura organizzativa e strumenti, le azioni correttive e l'attività di reportistica. In riferimento ai report, l'art. 21 comma dispone che *“i report di controllo di gestione sono predisposti di norma a cadenza quadrimestrale è comunque prevista almeno una verifica stato di avanzamento del Piano esecutivo di gestione e della performance da effettuarsi in coerenza con le tempistiche previste per il controllo strategico. Può essere prevista un'intensificazione della frequenza della reportistica sulla base di specifiche esigenze”*. È stato acquisito al sistema ConTe, inoltre, il Regolamento sul controllo della gestione, approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 24 del 24 gennaio 2011, nel quale si disciplinano le caratteristiche, i soggetti e le fasi del controllo di gestione.

**4.2. L'analisi del questionario 2020.** Dall'analisi del questionario emerge che il Comune di Porto Torres non è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo (3.1); non si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia (3.2); sono stati elaborati ed applicati tutti gli indicatori, salvo quelli di economicità ed analisi finanziaria (3.5). Quanto all'attività reportistica, il Comune ha attestato che i *report* periodici prodotti non sono sempre tempestivi ed aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere (3.4), e che è stato prodotto un report a fronte dei n. 2 previsti (1.2). Inoltre, si dichiara che il controllo di gestione è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione

degli obiettivi in un numero di casi da 2 a 10 (3.6), e che le articolazioni decentrate si adeguano alle direttive della struttura centrale (3.3). Nelle note l'ente precisa che "nelle delibere di Giunta Comunale di aggiornamento della macrostruttura (da ultimo nel 2020 la deliberazione n. 116 del 09.09.2020) è previsto in capo al Segretario generale il controllo di gestione limitatamente allo stato di attuazione degli obiettivi". L'ente indica un grado "alto" di raggiungimento degli obiettivi (3.8).

**4.3. Relazione sul rendiconto 2020.** Nella Relazione sul rendiconto 2020, con verbale n. 21 del 14/07/2021, l'Organo di Revisione richiama l'attenzione dell'ente, anche sulle seguenti tematiche: "la conciliazione dell'inventario fisico con le risultanze contabili iscritte nello stato patrimoniale con la raccomandazione a provvedere con la massima sollecitudine e nel rispetto della normativa vigente".

**4.3.1 Servizi pubblici a domanda individuale – Determinazione delle tariffe e contribuzioni ed individuazione del tasso di copertura dei costi di gestione per l'anno 2020.** Nell'ambito del sistema integrato dei controlli interni, relativamente alla terza sezione sul Controllo di gestione, è prevista l'attestazione sul tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale e sul grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa. Il comune di Porto Torres, sulla base del Rendiconto della gestione dell'anno 2020 approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 60 del 29/07/2021, non essendo un ente strutturalmente deficitario, non è soggetto all'obbligo di copertura dei costi di gestione dei servizi pubblici a domanda individuale in misura non inferiore al 36%. Con deliberazione di Giunta Comunale n. 173 del 22/11/2019, l'Ente ha approvato le tariffe e/o contribuzioni relative all'esercizio di riferimento, i costi dei servizi e individuata la percentuale di copertura media a carico del bilancio comunale che è pari al 34,22% per i seguenti servizi pubblici a domanda individuale: Scuola civica, Mensa Sport, Asilo Nido, Sale comunali, Sport (Strutture sportive). A consuntivo la gestione di questi servizi ha registrato in media il seguente grado di copertura:

- 84,55% a carico del bilancio comunale;
- 9,67% con fondi specifici trasferiti da RAS e Ministero;
- 5,78% con quote utenti. ( come dichiarato nel questionario al punto 3.7.1 sezione controlli di gestione);

Si ritiene che la percentuale di legge continui a svolgere un ruolo equilibrato di salvaguardia sia degli equilibri di bilancio, sia dell'esigenza di preservare livelli di prestazioni per servizi che sono parte importante della qualità della vita delle comunità locali.

**4.4. Esame del Report. La Relazione sullo stato di attuazione degli obiettivi 2020.** Dal documento, denominato "*Stato di attuazione degli obiettivi strategici e degli obiettivi di PEG - annualità 2020*" trasmesso dal Comune si evince che il Sistema di Pianificazione e controllo del Comune di Porto Torres viene gestito attraverso un processo gestionale informatizzato. L'importante novità introdotta nel 2016 e oggetto di periodici aggiornamenti migliorativi, ha consentito alla struttura organizzativa di poter implementare la pianificazione e monitoraggio degli obiettivi con un sistema decentrato e partecipativo, che ha previsto il coinvolgimento delle figure apicali dell'ente (dirigenti e posizioni organizzative).

L'anno 2020 coincide con la conclusione del precedente mandato amministrativo 2015/2020 e l'inizio del nuovo mandato amministrativo 2020/2025. A ciò si aggiungono una serie di eventi che hanno imposto la necessità di aggiornare la macrostruttura dell'ente e di rivedere l'assegnazione di alcuni incarichi dirigenziali ad interim per effetto dell'uscita di 1 dirigente, il conseguente conferimento temporaneo di un incarico ad interim e la nomina di 1 dirigente a tempo determinato ai sensi dell'art. 110 comma 1 del TUEL. Ciò ha evidentemente influenzato la definizione degli obiettivi strategici e di PEG oggetto della presente relazione. Nella Relazione si dà atto che risultano approvati il Documento Unico di Programmazione, articolato nella sezione strategica 2020 e sezione operativa 2020-2022 e il suo aggiornamento (deliberazione di Consiglio Comunale n. 42 del 6 agosto 2019 e n. 76 del 23 dicembre 2019), il Piano Esecutivo di Gestione per gli esercizi 2020/2022, comprensivo, tra l'altro, degli obiettivi di gestione individuati in coerenza con i programmi, piani ed obiettivi generali dell'amministrazione contenuti nel bilancio di previsione e negli altri documenti programmatici dell'ente (deliberazione di Giunta Comunale n. 13 del 28 gennaio 2020). Si prende atto, inoltre, delle relazioni trasmesse dai dirigenti dell'ente in merito allo stato di attuazione degli obiettivi di PEG per unità organizzativa alla data del 31 dicembre 2020, e delle motivazioni relative al grado di raggiungimento dell'obiettivo rispetto al valore atteso, solo in parte attribuibili all'emergenza sanitaria da COVID 19 sorta subito dopo l'approvazione degli obiettivi a gennaio 2020 e protrattasi per l'intero anno 2020. Si rileva la carenza di indicatori in diversi obiettivi, una sommaria descrizione delle fasi/attività ed uno slittamento in diversi

obiettivi ad annualità successive delle fasi originariamente programmate previste nel 2020. Nella Relazione si evidenzia che in alcuni casi non è stato possibile misurare e valutare lo stato di attuazione dell'obiettivo di PEG 2020.

**4.5. Le integrazioni istruttorie.** In riscontro ai chiarimenti istruttori richiesti, il Comune ha precisato che il precedente Regolamento sul controllo di gestione approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 24 del 24.01.2011 (all. F al Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi) in vigore nel 2020, prevedeva all'art. 8 ( titolo IV Soggetti del controllo di gestione) delle articolazioni organizzative decentrate (referenti contabili di ciascun area con il compito di rilevare e trasmettere al Controllo di gestione i dati e le informazioni necessarie per la realizzazione dei referti). Questa procedura non era operativa nel 2020 e l'unico referto sul controllo di gestione (rispetto ai 2 previsti nel regolamento) è dato dalla relazione sullo stato di attuazione degli obiettivi. In ordine alle risposte negative alle domande 3.1 (contabilità economica) e 3.2 (contabilità economico-patrimoniale con metodo partita doppia), l'ente chiarisce che la contabilità economica e patrimoniale dell'ente per ciascun esercizio solare viene preliminarmente elaborata attraverso una procedura di "ribaltamento" secondo il metodo della partita doppia, delle operazioni effettuate in contabilità finanziaria. A tale procedura seguono, alla fine dell'anno, le scritture di assestamento, a cura di un ufficio preposto presso il servizio finanziario. In relazione alla domanda 3.1, l'ente precisa che l'imputazione delle singole scritture alla contabilità economica non prevede allo stato attuale le rilevazioni per singoli centri di costo, presupposto essenziale per una contabilità analitica in grado di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa. Infatti, il sistema gestionale prevede la gestione della contabilità economica per centri di costo; tuttavia, a causa di esigenze organizzative e di carenza di personale non è stato possibile implementare la contabilità analitica per centri di costo. L'ente ha chiarito di essere privo di figure professionali specializzate nella contabilità analitica e che per il futuro appare necessario valutare le ulteriori competenze da attribuire al personale in servizio, già incaricato di diversi processi gestionali. Per quanto riguarda gli indicatori di analisi finanziaria, l'ente elabora e valuta il piano degli indicatori (compresi quelli finanziari) allegati al bilancio di previsione ed al rendiconto di gestione.

**4.6. Le raccomandazioni della Sezione.** La Sezione, preso atto che l'ente ha riferito di non aver potuto implementare nel corso degli anni la contabilità analitica per centri di costo a causa

di esigenze organizzative e di carenza di personale, intende rimarcare la centralità del controllo di gestione, il quale mira ad evidenziare lo scostamento tra obiettivi e risultati e deve essere fondato su un sistema informativo delle criticità rilevate, al fine di consentire ai responsabili della decisione di approntare le conseguenti azioni correttive. La deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 23/SEZAUT/2019/FRG precisa che il controllo di gestione *“ha carattere ciclico, la sua impostazione va preceduta da una precisa definizione degli obiettivi gestionali di breve periodo, affidati ai responsabili dei servizi con il piano esecutivo di gestione o con il piano dettagliato degli obiettivi”* e *“attraverso “la comparazione tra costi e servizi si pervengono a valutare l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’attività intesa a realizzare gli obiettivi. Affinché il controllo di gestione possa realmente essere efficace, è indispensabile che venga supportato da un buon sistema informativo, da cui ricavare continuamente le informazioni e i dati necessari. Esso è animato dalla cultura dei risultati che, oltre al raggiungimento delle finalità prefissate, procede ad una valutazione della coerenza del loro rapporto con le risorse disponibili. La valutazione di adeguatezza/congruenza tra obiettivi e risultati è praticabile, perché la verifica attuata alla luce dei parametri di efficacia, efficienza ed economicità costituisce anche espressione del principio costituzionale di buon andamento, con la possibilità di misurare, grazie all’utilizzo degli indicatori, lo stato di attuazione degli obiettivi programmati. Per gli attori del controllo in argomento, ovvero i responsabili dei singoli servizi e del servizio finanziario, la verifica dell’adeguatezza dell’agire amministrativo si estende alle valutazioni di idoneità dell’organizzazione agli scopi perseguiti. Presupposto, nonché profilo fondamentale del controllo di gestione, è l’adozione del sistema di contabilità analitica per centri di costo”*. La Sezione osserva che permangono significative criticità nell’ambito del controllo di gestione che ne indeboliscono la compiuta organizzazione e l’attuazione e ritiene opportuno in questa sede rammentare che il controllo di gestione (cfr. deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR) non può prescindere dall’utilizzo di strumenti tecnico-contabili quali: il *budget*, che per gli enti locali può essere rappresentato dal PEG; la contabilità analitica, fondata su una contabilità generale economico-patrimoniale; l’analisi di bilancio, con gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; il *benchmarking*; il sistema di *reporting*.

Giova rilevare che *“la necessità di adeguare gli obiettivi assegnati alle mutate esigenze e modalità di svolgimento delle attività riguarda anche il controllo di gestione, nell’ambito del quale sarebbe utile stimare gli effetti della prosecuzione delle modalità di “lavoro agile” rispetto alle tradizionali modalità di lavoro e il possibile impatto dei processi di lavoro a distanza sull’intera organizzazione di lavoro. In questa fase, accanto alla necessità di potenziare gli strumenti di accesso e di monitoraggio delle attività*

*e dei servizi a garanzia della sicurezza degli ambienti e delle persone, andrebbero altresì effettuate opportune analisi dirette a verificare la coerenza degli obiettivi di gestione e dei risultati raggiunti con l'evoluzione in atto, nonché l'appropriatezza degli indicatori adottati e il livello degli standard di qualità programmati" (cfr. deliberazione 13/SEZAUT/2021/INPR).*

Si raccomanda all'ente di affrontare le criticità e le lacune di sistema evidenziate attraverso l'introduzione di tempestivi interventi correttivi, tenendo presente che il controllo di gestione è fondato su verifiche relative all'attuazione di programmi e su strumenti in grado di misurare l'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

## 5 IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4)

**5.1. Quadro normativo di riferimento.** Il controllo strategico è previsto e disciplinato dall'art. 147-ter del TUEL che ne definisce la funzione come momento di verifica dello stato di attuazione dei programmi, secondo le linee approvate dal Consiglio, attraverso la *“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”*. Così come concepito dall'art. 147 ter del Tuel il controllo strategico *“non è solo un supporto della politica, ma anche un'attività funzionale all'adempimento relativo agli equilibri di bilancio. Esso è anche, in qualche modo, collegato al controllo di qualità, sia direttamente che tramite l'intermediazione di organismi esterni che, con il ricorso ad apposite metodologie, verificano e riferiscono sulla soddisfazione degli utenti esterni e interni”* (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

Il controllo strategico è disciplinato all'interno del Titolo V del Regolamento sui controlli interni, in particolare dagli artt. 6-9 che prevedono le finalità e gli strumenti di pianificazione strategica, le fasi e il sistema di reportistica. In particolare, l'art. 7 del Regolamento prevede che i dirigenti trasmettono una relazione annuale sullo stato di attuazione degli obiettivi strategici e sugli obiettivi di PEG ad essi associati. Le risultanze del controllo intermedio e del controllo annuale sono riportate in altrettante relazioni (intermedia e annuale) predisposte dal Segretario generale, con la partecipazione del Nucleo di valutazione, che attesta gli esiti della sua attività.

**5.2. L'analisi del questionario 2020.** Dalle risposte fornite nel questionario-referto, emerge che il controllo strategico è stato effettuato in conformità con i regolamenti dell'ente (1.1), ed è stato incontrato un grado di criticità *“medio”* nella attuazione di questo controllo. Risulta prodotto n. 1 report a fronte dei n. 2 report previsti (1.2), e una percentuale media del 77,79 % di obiettivi raggiunti nell'anno, che risulta inferiore alla percentuale pari all'87% dichiarata nell'esercizio 2019 e dell'85% nel 2017 (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 156/2020/VSGC). L'ente dichiara di aver adottato una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi (4.7), e che sono stati elaborati gli indicatori di mantenimento e performance, mentre non sono stati utilizzati gli indicatori di miglioramento della qualità dei servizi e di innovazione e sviluppo (4.8). Sul punto si segnala una implementazione

dell'utilizzo degli indicatori rispetto a quanto accertato con precedente verifica (cfr. deliberazione n. 156/2020/VSGC) da parte che, tuttavia, deve ribadire l'importanza dell'utilizzo di tutti gli indicatori, che consentono "la misurazione del grado di realizzazione degli obiettivi" e, più in generale, la rilevanza del controllo strategico il quale "valuta criticamente i progetti alla luce dei risultati ottenuti, estendendone l'esame a vari settori. La rilevazione degli esiti ottenuti rispetto agli obiettivi predeterminati, si realizza attraverso la valutazione delle performances degli amministratori, delle risorse impiegate e a disposizione, dei tempi fissati e ottenuti di realizzazione, delle procedure operative attivate e le rilevazioni periodiche del grado di soddisfazione degli utenti" (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

**5.3. Esame del Report. La Relazione sulla performance 2020.** Nella "Relazione sulla performance" 2020 si prende atto che nel corso del 2020 i previsti report semestrali sul controllo strategico non sono stati redatti, L'attività di monitoraggio degli obiettivi iniziali 2020/2022 (approvati con deliberazione della Giunta Comunale n. 13/2020) è stata condotta dai dirigenti dell'ente, che hanno proposto all'Amministrazione neo insediata una parziale revisione degli stessi. Tale attività ha consentito di esaminare l'andamento della gestione dell'ente, fortemente condizionato principalmente dai seguenti fattori:

- la straordinaria situazione dell'emergenza sanitaria dovuta al COVID-19;
- il cambiamento in corso d'anno dell'assetto dirigenziale che aveva contribuito alla prima stesura del piano degli obiettivi di cui alla citata deliberazione di giunta n. 13/2020. L'ente ha precisato che le relazioni sullo stato di attuazione degli obiettivi 2020 evidenziano come per alcuni obiettivi il COVID abbia comportato il prolungamento dei tempi di attuazione o la mancata o parziale attuazione di alcune fasi. La situazione contingibile ha imposto all'ente nuove priorità non preventivamente programmabili, con l'esigenza di tempi di risposta molto rapidi. L'ente, nella citata relazione, ha evidenziato la carenza/inadeguatezza di indicatori in diversi obiettivi, una sommaria descrizione delle fasi/attività ed uno slittamento in diversi obiettivi ad annualità successive delle fasi originariamente programmate previste nel 2020. In alcuni casi non è stato possibile misurare e valutare lo stato di attuazione dell'obiettivo di PEG 2020.

**5.4. Le integrazioni istruttorie.** In riscontro ai chiarimenti istruttori richiesti dalla Sezione, l'ente ha precisato che il referto prodotto è contenuto nella relazione sulla performance 2020. In ordine alle risposte negative alla domanda 4.3 (utilizzo informazioni provenienti da

contabilità analitica) e 4.5 lett. c-d (indicatori), il Comune ha comunicato di non avere una contabilità analitica, importante per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. La risposta negativa alla domanda 4.5 è correlata al fatto che nel corso del 2020 non è stato implementato un sistema di controllo della qualità. Inoltre, nella definizione degli obiettivi non sono stati definiti specifici indicatori di qualità e di innovazione.

**5.5. Le raccomandazioni della Sezione.** La Sezione, nell'apprezzare positivamente il sensibile incremento di obiettivi strategici raggiunti nell'anno 2020 rispetto a quanto attestato per l'esercizio 2018, rileva che questa tipologia di controllo presenta margini di miglioramento che potranno essere realizzati da parte del Comune di Porto Torres mediante l'adozione di idonee misure correttive funzionali a valorizzare la specificità del controllo strategico, che consiste nella sua capacità di verificare *“l'attitudine dell'ente a programmare, assieme alla corretta capacità di misurare il grado di realizzazione sia dei risultati che delle performance”* (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG). Si osserva, dunque, che è necessario *“esaminare le varianti all'impostazione originaria del bilancio di previsione ed individuare le risorse e gli interventi ritenuti prioritari, con valutazione degli impatti strategici e operativi dei relativi rischi”* (cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

## 6 IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5)

**6.1. Quadro normativo di riferimento. 6.1. Il quadro normativo di riferimento.** Il controllo sugli equilibri finanziari, come previsto dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità. La norma prevede che *“il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.”* Il Comune di Porto Torres ha previsto all'interno del Regolamento sui controlli interni approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 95 del 3 dicembre 2021 una disposizione transitoria (art. 49) che rinvia la disciplina del controllo sugli equilibri finanziari al vigente Regolamento di contabilità armonizzata del Comune. L'art. 60 del Regolamento di contabilità armonizzata disciplina le fasi, gli strumenti e i soggetti coinvolti nel controllo sugli equilibri finanziari, che è svolto sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del *Servizio finanziario* e con la vigilanza dell'Organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del Segretario generale, dei Dirigenti delle Aree e dei Responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.

**6.2. Il questionario 2020.** Sulla base di quanto dichiarato nel questionario per l'esercizio 2020 (1.2 lett. d) emerge che questa tipologia di controllo è esercitata in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti dell'ente (1.1 lett. d), sono stati previsti n. 4 report e ne sono stati prodotti n. 3 (1.2. lett. d), non sono emerse criticità nella organizzazione o nella attuazione di tale controllo (1.4. lett. d), il programma dei pagamenti è sempre stato compatibile con le disponibilità di cassa (5.6), non sono state richieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario (5.4) e non si è dovuto impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per salvaguardare gli equilibri finanziari (5.5).

L'ente dichiara che il controllo sugli equilibri finanziari è stato integrato con il controllo sugli organismi partecipati (5.1) e che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche

linee di indirizzo e coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari (5.2).

**6.3. Il rendiconto di gestione 2020. Il parere dei revisori.** Nella relazione sul rendiconto 2020 approvata con deliberazione di Consiglio Comunale n. 60 del 29 luglio 2021, l'ente chiarisce che l'emergenza sanitaria da COVID-19 ha avuto ripercussioni sulla gestione 2020. Al fine di far fronte all'emergenza sanitaria, gli enti locali hanno beneficiato di maggiori trasferimenti di parte corrente volti principalmente a garantire l'erogazione dei servizi a favore della collettività e sostenere sia il tessuto economico locale sia le famiglie. Le risultanze della Certificazione COVID 19, regolarmente inviata al Ministero in data 28/05/2021, evidenzia un saldo positivo di € 1.647.868,00. Il Comune precisa di non trovarsi in situazione di deficitarietà strutturale, come confermato dalla relazione al rendiconto 2020 redatta dall'organo di revisione di cui al verbale n. 21 del 14 luglio 2021 che esprime giudizio positivo per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2020. L'organo di revisione, dopo aver verificato l'attendibilità delle risultanze della gestione finanziaria e il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica, l'attendibilità delle previsioni, veridicità del rendiconto, utilità delle informazioni per gli utilizzatori del sistema di bilancio, invita l'ente al rispetto del principio generale della chiarezza del bilancio che deve essere comprensibile (per tutti gli *stake holder*), nonché alla verifica del raggiungimento degli obiettivi degli organismi gestionali dell'ente e della realizzazione dei programmi.

Il Collegio ritiene opportuno ribadire in questa sede quanto rilevato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG dalla quale emerge che il responsabile dei servizi finanziari dovrebbe essere in grado di tenere sempre sotto osservazione *“la gestione dei residui, il saldo di cassa, le somme vincolate, il programma dei pagamenti, i parametri di deficitarietà strutturale e i vincoli di finanza pubblica, senza trascurare di monitorare anche l'incidenza degli organismi partecipati sull'andamento dei predetti parametri”*.

Nel verbale n. 7 del 4 maggio 2020 avente ad oggetto la *“Relazione trimestrale sul controllo degli equilibri finanziari - 1/2020 al 31/03/2020 - Art. 7 del Regolamento sui controlli interni”* anche il Collegio dei Revisori dei conti del Comune di Porto Torres osserva che l'art. 7 del Regolamento sui controlli interni dispone in via transitoria sul controllo degli equilibri finanziari, prevedendo che questa fattispecie di controllo sarà disciplinata dal Regolamento di contabilità dell'ente e, rilevato che il Regolamento di contabilità dell'ente in vigore non

risponde più alle esigenze della nuova contabilità armonizzata e non è conforme al D.Lgs. n.118/2011, ha invitato l'ente ad adottare, senza indugio, un regolamento di contabilità aggiornato alla normativa vigente ed in linea con le reali esigenze di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa. Il regolamento di contabilità aggiornato alla normativa in vigore è stato approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 24 del 26/03/2021. L'organo di revisione, nel verbale n. 2 del 22/01/2021, evidenzia un netto miglioramento degli equilibri e prende atto del permanere complessivo degli equilibri, attestato dal Responsabile del Servizio finanziario, seppur con qualche criticità. Gli equilibri di parte corrente in certi periodi dell'anno non sono stati raggiunti, legati alle entrate correnti appena sufficienti a coprire le spese correnti a causa della pandemia COVID19 e dal conseguente lockdown. Il collegio dei revisori dei conti invita i responsabili di tutti i settori ad una maggiore condivisione, ed anzi ad un ulteriore sforzo al fine di monitorare le rispettive entrate e calibrare le spese. Si ritiene altresì di primaria importanza un'adeguata ricostruzione inventariale dei beni patrimoniali dell'ente al fine di ottimizzarne i profitti, non solo in termini economici, e, in relazione alle entrate da tributi, si sollecita l'ente a prestare la massima attenzione ai tributi (e contributi) a destinazione vincolata (p.e. alle entrate da "contributo di sbarco") affinché il vincolo entrata-spesa sia puntualmente rispettato. Si prende atto delle azioni individuate dal Dirigente del Servizio finanziario per il ripristino degli equilibri. Tali considerazioni risultano confermate in dalle Relazioni trimestrali sul controllo degli equilibri finanziari (cfr. verbale del collegio dei revisori dei conti n. 7 del 4.5.2020; n. 2 del 22.1.2021; n. 26 del 2.11.202). Con nota del 17.5.2022, il Comune ha fornito puntualmente le integrazioni istruttorie richieste dalla Sezione. In relazione al punto 1.2. lett. d) del questionario, l'ente ha chiarito che a fronte dei 4 referti trimestrali, sono stati predisposti n. 3 referti corrispondenti ai primi 3 trimestri, mentre non è stato redatto il referto relativo al quarto trimestre 2020.

**6.5. Le raccomandazioni della Sezione.** La Sezione rilevato che, in base al referto, al parere dell'organo di revisione e al rendiconto 2020, non emergono significative criticità nell'organizzazione e nell'attuazione dell'attività di controllo sugli equilibri finanziari, raccomanda all'ente di procedere alla implementazione di questa tipologia di controllo in considerazione dei margini di miglioramento che continuano a connotarne l'attuazione, e ricorda quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, la quale ha precisato che il controllo sugli equilibri finanziari "è

*rivolto a finalizzare l'abituale raffronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di misure atte anche a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio (sentenza Corte Cost. n. 198/2012). Trattasi di un controllo "dinamico" perché collegato in qualche modo al più ampio principio del pareggio di bilancio e perché l'attività di gestione viene guidata anche dalle misure correttive suggerite dalla Corte dei Conti".*

La Sezione richiama quanto osservato dal collegio dei revisori dei conti relazione al rendiconto 2020 di cui al verbale n. 21 del 14.7.2021 che, pur avendo verificato l'adeguatezza del sistema contabile, evidenzia tuttavia la necessità di implementare il sistema di contabilità economica ed il suo raccordo con le scritture contabili.

## 7 IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6)

**7.1. Quadro normativo di riferimento.** Il controllo sugli organismi partecipati implica che l'ente locale definisca un sistema di controlli sulle società partecipate, da esercitarsi dalle strutture proprie dell'ente locale, e organizzi un sistema informativo finalizzato a 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 delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. In merito a tale forma di controllo l'art. 147 *quater* TUEL prevede che *“l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente. 4. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni”*.

La disciplina del controllo sugli organismi partecipati è contenuta all'interno degli artt. 25-48 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni, che definisce le fasi, gli strumenti e i soggetti coinvolti nel controllo sulle società partecipate dall'ante. Inoltre, l'art. 60 del regolamento di contabilità armonizzata dell'ente prevede che *“i controlli sul rispetto delle norme statali da parte degli organismi partecipati, sono coordinati dal Dirigente del Servizio finanziario e sono svolti da ciascun Dirigente in relazione alla materia di competenza, con il supporto del Servizio di controllo di gestione e del Segretario generale”*. Con deliberazione del Consiglio Comunale n. 62 del 31.07.2017 è stato adottato un apposito regolamento sul controllo delle società partecipate non quotate, che contiene la disciplina dettagliata delle verifiche intestate all'ente sulle società e gli organismi controllati dall'Amministrazione, allo scopo di verificarne l'efficacia, l'efficienza, l'economicità e la corretta e coerente gestione rispetto alle linee strategiche stabilite dall'Amministrazione comunale.

**7.2. L'esame del questionario 2020.** Come precisato nelle linee guida relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020 adottate dalle Sezioni delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, il questionario somministrato agli enti contiene domande dirette a verificare *“il grado di operatività della struttura dedicata al*

*controllo sugli organismi partecipati, con specifici approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e finanziari, la valutazione del rischio aziendale e la tipologia degli indicatori applicati* ". Dall'esame della relazione-questionario 2020 trasmessa dal Comune di Porto Torres, si desume che l'Ente ha dichiarato di essersi dotato di una struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati (punto 6.1)<sup>1</sup>; sono stati definiti gli indirizzi strategici e operativi degli organismi strumentali dell'ente (6.2); sono stati approvati i budget delle società partecipate (6.3); l'individuazione delle società a controllo pubblico è stata effettuata in conformità al disposto di cui all'art. 2, lett. b) ed m) del TUSP (6.4); nel perimetro delle società controllate sono incluse anche le società a totale partecipazione pubblica sulle quali è esercitato il controllo in forma congiunta, anche mediante comportamenti concludenti (6.5); sono stati monitorati i rapporti economici patrimoniali, finanziari tra ente e partecipate (6.6); è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati (art. 11, comma 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011) (6.7); è stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 TUSP (6.9); Sono stati aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico a norma del d.lgs. n. 175/2016 e degli artt. 5 e 192, d.lgs. n. 50/2016 (6.10); 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, TUSP (6.11); nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, comma 2, TUSP, sono emersi indicatori di crisi aziendale (6.12); è stato verificato il rispetto, nelle società a controllo pubblico, dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico (6.13); Sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali (6.14); tutti gli organismi partecipati hanno pubblicato la Carta dei servizi (6.15); non sono stati utilizzati indicatori di redditività, deficitarietà strutturale, qualità dei servizi e soddisfazione degli utenti (6.16).

**7.3. Il bilancio consolidato 2020. Il Gruppo Amministrazione Pubblica del Comune di Porto Torres.** Questa Sezione ha preso atto e verificato l'adozione del provvedimento di revisione straordinaria, adottato ai sensi dell'art. 24 del TUSP con deliberazione di Consiglio comunale n. 78 del 29.9.2017. L'esame degli atti adottati dall'ente, pubblicati anche sul sito web istituzionale amministrazione trasparente, ha consentito di rilevare che con la deliberazione

---

<sup>1</sup> Struttura prevista dall'art. 147<sup>quater</sup>, comma 1, del Tuel

del Consiglio Comunale n. 76 del 29.10.2021, è stato approvato il bilancio consolidato (provvedimento di ricognizione annuale) da cui si evince, unitamente alla nota integrativa allegata, che il risultato economico consolidato, dopo le operazioni di consolidamento, è costituito da un risultato di esercizio positivo di complessivi € 2.994.053,16, mentre quello come comune capogruppo ammonta a € 3.068.172,42. Fanno parte del “Gruppo Amministrazione Pubblica”, e rientrano nel Perimetro di consolidamento per l’esercizio 2020 del Comune di Porto Torres i seguenti organismi: EGAS, Multiservizi s.r.l., Abbanoa S.p.A., Azienda trasporti pubblici Sassari. Nella relazione dell’organo di revisione sul bilancio consolidato 2020 i revisori attestano che il bilancio consolidato 2020 offre una rappresentazione veritiera e corretta della consistenza patrimoniale e finanziaria del Gruppo Amministrazione Pubblica, e il perimetro del consolidamento risulta correttamente definito-

**7.4. Il parere dei revisori.** Sia nel verbale n. 7 del 4 maggio 2020 avente ad oggetto la “Relazione trimestrale sul controllo degli equilibri finanziari – 1/2020 al 31/03/2020 – Art. 7 del Regolamento sui controlli interni” che nel verbale n. 2 del 22/01/2021- Relazione trimestrale sul controllo degli equilibri finanziari – 3/2020 al 05/10/2020, il Collegio dei Revisori dei conti del Comune di Porto Torres, raccomanda tra le azioni di monitoraggio e salvaguardia, oltre a quanto già indicato dal Dirigente del Servizio Finanziario, *“una implementazione dei flussi informativi tra l’Ente e le proprie società partecipate e controllate. Tale monitoraggio, che sarà tanto più stringente quanto maggiore è la partecipazione ed il controllo del Comune, dovrà essere improntato, in primo luogo, a richiedere agli amministratori delle partecipate, specifiche situazioni economiche-patrimoniali (c.d. bilanci infrannuali, redatti secondo l’OIC 30) nonché dei bilanci previsionali, miranti a monitorare l’equilibrio economico e finanziario”.*

**7.5. Relazione sul rendiconto 2020.** Nella Relazione sulla gestione-Rendiconto 2020 il Comune di Porto Torres attesta di aver provveduto alla ricognizione di tutte le partecipazioni possedute, direttamente e indirettamente, con provvedimento n. 78 del 29.09.2017, e alla razionalizzazione periodica delle partecipazioni (art. 20, D.Lgs. 175/2016) con provvedimento n. 77 del 28.12.2020. Tale adempimento risulta confermato dall’organo di revisione nella Relazione sul rendiconto 2020 di cui al verbale n. 21 del 14 luglio 2021. Per quanto attiene alla verifica dei debiti e crediti reciproci rispetto alle proprie partecipate, risulta per il 2020, ai sensi dell’art. 11, comma 6, lett. J del D. Lgs 118/2011 che nei confronti delle società partecipate Multiservizi Porto Torres s.r.l., Azienda trasporti pubblici S.p.A., Ente di Governo nell’ambito

della Sardegna è verificata la reciprocità dei debiti/crediti. Per quanto riguarda la società Abbanoa S.p.A, l'Amministrazione è nella fase di programmazione di una serie di incontri per la definizione delle partite da riconciliare. Nella relazione dell'organo di revisione sul rendiconto 2020 redatta nel verbale n. 21 del 14.7.2021 i revisori hanno verificato che è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, ed evidenziano che *“l'Ente ha provveduto a richiedere alle società controllate e partecipate le informazioni necessarie per la verifica dei rapporti di credito/debito. A tal fine, per ogni società, sono state predisposte le schede di riconciliazione in alcuni casi firmate anche dall'organo di revisione/controllo delle società, contenenti i valori riconciliati ovvero le partite ancora sospese per le quali il Collegio raccomanda il riallineamento entro l'anno 2021 o comunque entro il termine di redazione del bilancio consolidato. L'Ente, nel corso dell'esercizio 2020 non ha sostenuto alcuna spesa a favore dei propri enti e società partecipati/controllati, direttamente o indirettamente. Costituzione di società e acquisto di partecipazioni societarie L'Ente, nel corso dell'esercizio 2020, non ha proceduto alla costituzione di nuove società”*. L'organo di revisione invita infine l'ente al monitoraggio costante sugli equilibri economico finanziari delle società partecipate.

**7.6. Le integrazioni istruttorie.** Con nota del 17.5.2021, l'ente ha chiarito, in relazione alla domanda 1.2. lett. e), che nel corso del 2020, a fronte delle note di richieste informative per i monitoraggi periodici sulla situazione economica e finanziaria della società a totale partecipazione del Comune e in controllo analogo Multiservizi srl, sono state fornite delle schede di reporting. Il Servizio competente sul controllo analogo ha trasmesso quale unico report risultante per il 2020, la ricognizione dei vari dati trasmessi dalla società Multiservizi srl. Il Comune ha poi precisato che non sono stati definiti preventivamente appositi indicatori in relazione al controllo sugli organismi partecipati L'ente ha dichiarato che la Società unipersonale Multiservizi Porto Torres s.r.l., in qualità di società in “house”, non è destinata allo svolgimento di attività imprenditoriali a fini di lucro, ma svolge per conto della propria compagine sociale di natura pubblica, le attività strumentali indicate nel questionario. Gli affidamenti dei servizi che costituiscono il “core business “della società interamente partecipata dal Comune di Porto Torres risalgono all'anno di costituzione della società (2008) e la redditività è stata allora analizzata nel piano di impresa elaborato prima della costituzione della società finalizzata alla stabilizzazione di lavoratori socialmente utili.

**7.7. Le raccomandazioni della Sezione.** Dal questionario e dai documenti esaminati si evince che il controllo è stato svolto in maniera abbastanza puntuale, nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari interne. La Sezione, preso atto dei chiarimenti istruttori forniti, richiama l'ente ad implementare i controlli sugli organismi partecipati rimuovendo le criticità emerse in sede di analisi del questionario per l'anno 2020, e rammenta all'ente quanto sottolineato dall'organo di revisione che sollecita il monitoraggio costante sugli equilibri economico finanziari delle società partecipate. Ai fini del controllo in esame si richiama quanto osservato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG nella quale si precisa che *“le società partecipate erogano servizi pubblici e/o svolgono attività per conto dell'Ente, pertanto i relativi controlli devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario. Quest'ultimo organizza un idoneo sistema informativo, finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra sé e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, i contratti di servizio, la loro qualità e il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica. Tutti questi aspetti si articolano in una molteplicità di elementi conoscitivi, indispensabili ad effettuare il monitoraggio sull'andamento della società e a introdurre le misure correttive”*. Inoltre, *“alla struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati compete invece l'adozione consapevole e ragionata dei provvedimenti “adeguati” richiesti dall'art. 14 del TUSP, al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici di interesse generale e predisporre piani di risanamento idonei a sostenere il sistema socioeconomico territoriale”* (cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

## 8 IL CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI (SEZIONE 7)

**8.1. Quadro normativo di riferimento.** Il controllo sulla qualità dei servizi è menzionato nell'art. 147, lett. e) del TUEL in forza del quale gli enti locali garantiscono *“il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente”*.

Il Comune di Porto Torres ha dedicato al controllo sulla qualità dei servizi gli artt. 10-18 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni, che ne definiscono gli indicatori, gli strumenti (carte dei servizi e *customer satisfaction*) per la definizione degli standard di qualità, e le modalità di misurazione della qualità percepita.

**8.2. L'analisi del referto 2020.** Le domande contenute nella Sezione VII del referto 2020 sono dirette ad evidenziare *“se i controlli di qualità che si spingono ad esaminare le dimensioni effettive delle prestazioni erogate, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività, con approfondimenti sull'appropriatezza degli indicatori adottati, il livello degli standard di qualità programmati, la misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, l'effettuazione di indagini di benchmarking ed il coinvolgimento attivo degli stakeholders”* (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

Nella relazione-questionario l'ente ha dichiarato che il controllo sulla qualità dei servizi non è stato esercitato in conformità ai regolamenti dell'ente (domanda 1.1 lett. f). Nelle note in calce alla Sezione I l'ente precisa che nel corso del 2020 il controllo sulla qualità dei servizi non è stato effettuato in conformità al dettato normativo per carenze strutturali ed organizzative. Nel corso del 2021 il controllo è stato implementato in quanto è stata approvata la nuova disciplina regolamentare contenuta nel Regolamento unico sul sistema integrato dei controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n.95 del 3.12.2021. Inoltre, è stato realizzato ed è già attivo sul sito istituzionale dell'ente il questionario online di gradimento dei servizi (*customer satisfaction*). Sono state revisionate le carte dei servizi. Nel questionario il Comune dichiara, inoltre, che non sono stati previsti/prodotti report (1.2), è stato individuato un grado di criticità alto nella organizzazione di tale controllo (domanda 1.4 lett. f), non sono stati ufficializzati report (domanda 1.5 lett. f), e che non sono stati utilizzati indicatori (7.5). L'ente non fornisce dichiarazione rispetto ai quesiti inerenti ai confronti sistematici

(*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (7.9) e al coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) (7.10).

**8.4. Le integrazioni istruttorie fornite dal Comune.** In sede di riscontro istruttorio, l'ente dichiara che nel 2020 l'ente non aveva implementato un sistema sul controllo della qualità dei servizi erogati, tuttavia precisa di aver programmato ed implementato un sistema sul controllo della qualità dei servizi erogati nel corso del 2021. Rispetto alla domanda 7.8, si conferma che nel 2020 non sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti, mentre, a partire dal 2021 è stato implementato un questionario online disponibile nel sito istituzionale dell'ente. L'ente precisa di aver già provveduto ad una prima analisi e valutazione dei dati raccolti on line dei questionari di *customer satisfaction*, sino alla data del 31.3.2022. Rispetto alla domanda 7.9, precisa di aver effettuato un confronto solo parziale e non a carattere continuativo rispetto a "buone pratiche" e risultati raggiunti da altre amministrazioni. Il processo di individuazione di processi e pratiche di altre amministrazioni avviene solo occasionalmente in alcuni ambiti e spesso trova impulso dalla partecipazione ad incontri di aggiornamento, riunioni di servizio e ricerche sul web. Rispetto alla domanda 7.10, l'ente chiarisce che il 2020 è stato condizionato dalla straordinaria situazione di emergenza pandemica, che ha drasticamente ridotto, se non annullato, le occasioni di incontro e confronto tra l'amministrazione ed il mondo esterno. Infatti, da un lato la struttura organizzativa ha operato nella quasi totalità in modalità a distanza, limitando al massimo le relazioni gli appuntamenti con l'esterno. Dall'altro, anche gli organi di indirizzo politico in carica hanno risentito dei lockdown totali e parziali, succedutisi nei vari mesi dell'anno. Inoltre, il Comune chiarisce che il 2020 è stato caratterizzato dal rinnovo delle cariche elettorali, e tale contesto ha indubbiamente contribuito in senso negativo ad ogni forma di coinvolgimento attivo degli stakeholders. Il progressivo allentamento delle misure restrittive dovute all'emergenza pandemica ha agevolato un coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (associazioni, enti ed organismi esterni, altre istituzioni pubbliche, sindacati...). Rispetto, invece, alla domanda 7.1, il Comune di Porto Torres sta affrontando una revisione sistematica dell'attuale Carta dei servizi, che sarà completata nel corso del 2022.

**8.3. Le raccomandazioni della Sezione.** La Sezione, nell'apprezzare lo sforzo intrapreso per i risultati raggiunti, nonostante le difficoltà legate anche alla pandemia, raccomanda all'ente di elaborare ed applicare tutti gli strumenti idonei ad implementare questa tipologia di controllo

e a rimuovere le criticità rilevate, ricordando che, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, conoscere le aspettative e i bisogni dei destinatari è *“condizione indispensabile per costruire indicatori di misurazione e verifica della qualità, come rapporto tra prestazioni erogate e bisogni soddisfatti. Il valore della customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche consiste nell’individuare il potenziale di miglioramento dell’Ente, nonché dei fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l’amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere. Rilevare la customer satisfaction serve a costruire un modello di relazione amministrazione-cittadini basato sulla fiducia e a dare nuova legittimazione all’azione pubblica fondata sulla capacità di fornire risposte tempestive e corrispondenti ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese”* (cfr. deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR).

## 9 Appendice Covid e appendice lavoro agile.

**9.1. Appendice Covid. Il referto 2020 e le integrazioni istruttorie.** Il questionario 2020 delineato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR contiene una appendice aggiuntiva *“strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto svariati profili (programmazione, metodologie, implementazione di aree specifiche di controllo)”*. Nel questionario 2020 il Comune di Porto Torres ha dichiarato che non sono stati adottati specifici protocolli per il sistema dei controlli interni, per adattare quest'ultimo al contesto emergenziale (domanda 8.1); non sono state adeguate le modalità di attuazione e i relativi regolamenti interni dei controlli di regolarità amministrativa e contabile in seguito all'emergenza sanitaria da COVID 19 (domanda 8.3); non sono state rafforzate le misure di controllo a presidio del rischio derivante da possibili condotte illecite (domanda 8.5) e non sono state istituite strutture dedicate al corretto utilizzo dei fondi comunitari (8.6); non è stato rivisto il Dup al fine di individuare i mezzi finanziari e gli interventi ritenuti prioritari (8.12) ed è stato effettuato il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza (8.16). Al riguardo, l'ente, in sede di integrazioni istruttorie, chiariva che il servizio finanziario cura il monitoraggio e la rendicontazione dei finanziamenti legati all'emergenza COVID, secondo le scadenze fissate dal legislatore, e svolge preventivamente i controlli richiesti per la corretta contabilizzazione, predisponendo le rendicontazioni richieste dagli enti erogatori. In merito al monitoraggio dei contratti di fornitura in essere (8.17), il Comune precisa che a causa dell'emergenza COVID si è reso necessario modificare le modalità organizzative dell'ente per attuare le direttive ministeriali in materia di lavoro agile e numerosi servizi nel corso del 2020 hanno subito importanti condizionamenti dettati principalmente dalle misure restrittive finalizzate al contenimento ed al contrasto della pandemia (es.: servizio mensa scolastica, servizio rifiuti, ai servizi cimiteriali, ai servizi culturali, bibliotecari, ricreativi ed ai servizi della persona. In relazione al controllo sulla qualità dei servizi (8.21-8.22), l'ente ha rilevato una buona tempestività nell'erogazione dei servizi essenziali ordinari ed aggiuntivi (es: servizi sociali, raccolta rifiuti” speciali da COVID-19). Per alcuni servizi (es.:servizi a domanda individuale, ai servizi demografici e di stato civile, etc.) si sono registrati dei ritardi dettati dalla situazione congiunturale. Il personale dei vari uffici ha operato in gran parte da

remoto, utilizzando la dotazione informatica fornita dall'ente, così da salvaguardare la continuità dei servizi.

**9.2. Appendice Lavoro agile.** Altro elemento di novità contenuto nel questionario referto per l'anno 2020 è rappresentato da un'appendice dedicata all'analisi degli effetti del lavoro agile nell'ambito del sistema dei controlli interni. Per cogliere l'impatto di questa importante innovazione organizzativa sono stati inseriti alcuni quesiti specifici inseriti in una appendice aggiuntiva. Nel referto 2020 l'ente indica di aver incontrato un grado di difficoltà (basso/medio) nell'organizzare le prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile (9.3); di non aver adeguato il sistema di valutazione della performance alle nuove misure di organizzazione del lavoro agile (9.7), ma di aver proceduto a disciplinare il sistema di rendicontazione delle attività svolte in modalità di lavoro agile (9.6). Ad integrazione delle dichiarazioni contenute nel referto, con nota del 17.5.2022 il Comune ha precisato che le attività svolte nel 2020 in LAE e proseguite anche nel 2021 (sebbene progressivamente ridotte, in coerenza con le nuove linee guida del dipartimento per la funzione pubblica), sono state monitorate dai competenti dirigenti di area. Inoltre, con deliberazione della Giunta Comunale n. 13 del 28.01.2022, sono state definite nuove linee guida in materia di lavoro agile in particolari casi contingenti correlati alla situazione pandemica da COVID 19.

**9.3. Le raccomandazioni della Sezione.** La Sezione, nell'evidenziare la necessità di adeguare gli obiettivi assegnati alle mutate esigenze e modalità di svolgimento delle attività rispetto alle tradizionali modalità di lavoro e il possibile impatto dei processi di lavoro, richiama l'ente ad osservare quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, secondo la quale *“la trattazione dei quesiti sul lavoro agile in una separata appendice è dettata dalla consapevolezza che tale nuovo approccio dell'organizzazione del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente, rimarrà, finita l'emergenza, una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa “in presenza”.* Pertanto, l'implementazione dei sistemi di controllo interno deve necessariamente tenere conto dell'evoluzione in atto e degli effetti della pandemia sulla complessiva organizzazione del lavoro, rafforzando lo svolgimento dell'attività di programmazione e di verifica del grado di conseguimento degli obiettivi con questa tipologia lavorativa.

## 10 OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

A conclusione degli accertamenti istruttori sul funzionamento del sistema dei controlli interni effettuati nei confronti del Comune di Porto Torres, la Sezione rileva un quadro di complessiva adeguatezza degli strumenti e dei criteri operativi adottati dall'ente rispetto ai precedenti esercizi. L'Ente ha provveduto ad aggiornare il Regolamento sui controlli interni, come raccomandato dalla Sezione. Permangono, tuttavia, profili di criticità del sistema integrato dei controlli interni relativi all'anno 2020 rispetto ai quali la Sezione invita l'ente ad adottare ogni iniziativa utile a rimuovere le lacune evidenziate nell'ambito della presente relazione e, in particolare:

1. Il **controllo di regolarità amministrativo-contabile** risulta adeguato e esteso ad un campione significativo, conforme a quanto previsto dal regolamento dell'amministrazione. Si rileva che sono state oggetto di controllo successivo di regolarità amministrativa tutte le determinazioni di impegno di spesa di valore superiore ai 30.000 euro, determinazioni a contrarre sul conferimento di incarichi, e atti segnalati da ciascun Dirigente. Esso viene, inoltre, effettuato sul 7% del totale degli atti adottati da ogni Dirigente, percentuale che sale al 15% degli atti adottati dagli uffici che sono individuati a maggior rischio corruzione.
2. Con riguardo al **controllo di gestione**, la Sezione osserva che permangono significative criticità che ne indeboliscono la compiuta organizzazione. In particolare, emergono problematiche in ordine all'attività di reportistica e alla mancata adozione di una contabilità analitica e contabilità economico patrimoniale con il metodo della partita doppia. Si rileva la carenza di indicatori in diversi obiettivi. La Sezione raccomanda all'ente di affrontare le significative lacune di sistema evidenziate attraverso l'introduzione di tempestivi interventi correttivi, tenendo presente che il controllo di gestione è fondato su verifiche relative all'attuazione di programmi e su strumenti in grado di misurare l'efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa;
3. Il **controllo strategico** viene parzialmente svolto. Si ribadisce l'importanza di questa tipologia di controllo che presenta comunque significativi margini di miglioramento che potranno essere realizzati da parte del Comune di Porto Torres mediante l'adozione di idonee misure correttive funzionali a verificare "l'attitudine dell'ente a programmare,

assieme alla corretta capacità di misurare il grado di realizzazione sia dei risultati che delle performance” (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

4. In relazione al **controllo sugli equilibri di bilancio**, non si segnalano modifiche riguardanti la regolamentazione interna. Tale controllo, tranne alcune criticità, sembra svolto in maniera puntuale nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari. Rilevato che, in base al referto e al parere dell’organo di revisione al rendiconto 2020, non emergono significative criticità nell’organizzazione e nell’attuazione dell’attività di controllo sugli equilibri finanziari, la Sezione raccomanda all’ente di procedere alla implementazione di questa tipologia di controllo per la sua completa attuazione.
5. Il **controllo sugli organismi partecipati**: il controllo è stato svolto nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari interne. La Sezione richiama l’ente ad implementare i flussi informativi tra l’Ente e le proprie società partecipate e controllate e raccomanda, come sottolineato anche dall’organo di revisione, il monitoraggio costante sugli equilibri economico finanziari delle società partecipate;
6. Il **controllo di qualità dei servizi**: il controllo sulla qualità dei servizi non è stato esercitato in conformità ai regolamenti dell’ente e risulta fortemente carente nel corso del 2020; tuttavia l’ente dichiara di aver programmato ed implementato un sistema sul controllo della qualità dei servizi erogati nel corso del 2021, e che nel 2022 sarà completata la revisione della Carta dei Servizi; Si raccomanda necessariamente l’avvio di metodologie per individuare e monitorare gli standard qualitativi dell’ente e l’utilizzo di analisi comparative (benchmarking) con i livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni in sede di valutazione della qualità dei servizi;
7. In merito a quanto riscontrato in ordine alle **attività conseguenti all’emergenza sanitaria COVID-19 e al ricorso al lavoro agile**, preso atto delle oggettive difficoltà che hanno impattato l’attività organizzativa e programmatoria dell’ente, si raccomanda lo svolgimento di puntuale attività di verifica del grado di conseguimento degli obiettivi e di risultato.

La Sezione, pur a fronte dei diversi profili critici evidenziati in sede di analisi del questionario ed emersi nell’ambito dell’attività istruttoria, prende atto dei processi di correzione avviati dal Comune di Porto Torres e dell’attività programmatoria in corso

segnalata dall'amministrazione, ed esprime una valutazione di complessiva adeguatezza degli strumenti e delle metodologie dei controlli interni, che appaiono idonei a supportare le esigenze dell'Amministrazione. Sussistono margini di efficientamento e profili di criticità del sistema di controlli interni adottato dall'ente nel 2020 che richiedono integrazioni ed idonee misure correttive nonché il recepimento puntuale - nell'ambito dell'assetto gestionale, organizzativo e regolamentare dell'ente - delle indicazioni fornite nelle linee guida della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti.

**La Sezione, pertanto, invita l'ente ad adottare ogni utile iniziativa volta al rafforzamento del sistema integrato dei controlli interni, ed alla introduzione sul piano organizzativo e regolamentare dei correttivi idonei a rimuovere le fragilità di sistema evidenziate nell'ambito della presente deliberazione, riservandosi ogni valutazione sulla adeguatezza del sistema dei controlli interni dell'ente sin dalla successiva verifica riguardante il questionario 2021.**

