



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE DEL CONTROLLO**

**PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

**VERIFICA SUL FUNZIONAMENTO DEL  
SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI  
INTERNI NEL COMUNE DI ASSEMINI**

**ESERCIZIO 2018**

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



**CORTE DEI CONTI**

CORTE DEI CONTI - SEZIONE DI CONTROLLO DELLA SARDEGNA



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE DEL CONTROLLO**

**PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA**

**VERIFICA SUL FUNZIONAMENTO DEL  
SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI  
INTERNI NEL COMUNE DI ASSEMINI**

**ESERCIZIO 2018**

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

Magistrato relatore: Consigliere Maria Paola Marcia

Per la revisione e l'analisi economico-finanziaria funzionario:

Dott. Ignazio Soriga

Sig.ra Patrizia Deriu

Impostazione grafica: Sig.ra Daniela Scardigli



## INDICE

1	PREMESSA. I CONTROLLI INTERNI NEL 2018: GLI OBBLIGHI DI TRASMISSIONE ALLA CORTE DEI CONTI.....	1
2	OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI IN RELAZIONE AL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI 2016.....	3
3	LE RISPOSTE NEL QUESTIONARIO PER L'ESERCIZIO 2018.....	6
4	IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1) .....	10
5	IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 2)..	11
6	IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3).....	15
7	IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4).....	18
8	IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5).....	21
9	IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6).....	23
10	IL CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI (SEZIONE 7).....	26
11	LE OSSERVAZIONI E LE RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE.....	29



# 1 PREMESSA. I CONTROLLI INTERNI NEL 2018: GLI OBBLIGHI DI TRASMISSIONE ALLA CORTE DEI CONTI

- **Ai sensi dell'art. 148 del D.Lgs. n. 267/2000 (TUEL)**, i Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e i Presidenti delle città metropolitane e delle province, devono redigere annualmente un questionario recante uno schema di relazione a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato. La riforma avviata con l'art. 3, co. 1 sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, è entrata a regime nel 2015, coinvolgendo nei controlli strategico, di qualità e sulle società partecipate tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

La **Sezione delle Autonomie della Corte dei conti**, ai fini degli adempimenti disposti dal richiamato art. 148 del TUEL con propria deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPP, ha approvato apposite linee guida, corredate da uno schema di relazione sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni, strutturato in forma di questionario, che a fini ricognitivi è diretto a registrare la presenza di eventuali criticità di fondo nel sistema organizzativo-contabile dell'Ente sottoposto a controllo. Ciò al fine di agevolare sia la verifica dell'adeguatezza dell'impianto regolamentare e formale del sistema dei controlli interni, della sua organicità e capacità funzionale, sia il grado di reale attuazione del sistema.

La **Sezione del controllo per la Sardegna** con propria deliberazione n. 54/2019/INPR ha recepito le linee guida corredate da uno schema di relazione, integralmente, senza modifiche e adattamenti, determinando che i referti annuali debbano essere trasmessi alla Sezione attraverso il sistema informativo Con.Te (Contabilità Territoriale) **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. L'impostazione del questionario mira, dunque, alla verifica dei

risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati, nonché le eventuali misure correttive adottate riferite agli specifici ambiti di controllo, nel fine ultimo del mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'Ente.

- La relazione sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni del Comune di Assemini per l'anno 2018 è stata inserita dall'Ente nella piattaforma Con.Te in data 30/10/2019 (protocollo 0006812-30/10/2019-SC\_SAR-S10C-A). La documentazione prodotta si componeva dello schema di questionario redatto dal Sindaco corredato dal parere dell'Organo di revisione (rilasciato in data 05 dicembre 2019, protocollo 0007622-06/12/2019-SC\_SAR-S10C-A), di due verbali del Collegio di revisione (n. 30 del 26 novembre 2019 e n. 31 del 4 dicembre 2019, protocollo 0007623-06/12/2019-SC\_SAR-S10C-A).

**Non sono stati prodotti singoli referti né alcuna documentata attività reportistica.**

Per effetto della insufficiente documentazione prodotta, l'Ufficio di controllo ha provveduto alla richiesta della necessaria integrazione. Con nota del 10 febbraio 2020 prot. n. 506, infatti, venivano richiesti reports e relazioni finali, relativi al controllo di regolarità amministrativa e contabile, alla verifica degli equilibri finanziari, alla verifica della qualità dei servizi, nonché report sugli organismi partecipati ed ogni altro report che l'Ente ha dichiarato di aver elaborato; venivano richiesti anche i verbali redatti in occasione delle riunioni della Struttura deputata al controllo successivo di legittimità e ogni altro documento che potesse considerarsi utile ai fini istruttori. Si chiedeva, inoltre, una dettagliata relazione in merito alla mancata attivazione del controllo strategico e del controllo di gestione così come dichiarato nel questionario e confermato dalla relazione del Collegio dei Revisori.

L'Amministrazione comunale rispondeva con propria nota del 18 febbraio 2020 (prot. Con.Te n. SC\_SAR - 0000777), in cui venivano comunicate le informazioni richieste unitamente ad una serie di documenti allegati (prot. Con.Te SC\_SAR - 0000778 e SC\_SAR - 0000779).

## 2 OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA CORTE DEI CONTI IN RELAZIONE AL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI 2016

- **Relativamente all'esercizio 2016**, si riportano di seguito le conclusioni della Sezione di Controllo a seguito della verifica del funzionamento dei controlli interni effettuati dall'Ente nel 2016 (Cfr. Deliberazione della sezione del controllo n. 101/2017/VSGC).

La Sezione osservava preliminarmente che: *"Il Comune di Assemini è tenuto all'applicazione dell'intero sistema dei controlli interni dal 2015"*. Inoltre nella relazione approvata (dalla stessa Sezione) con la delibera n. 8/2016, con riferimento al 2013 e al 2014, *"la Sezione di controllo aveva rilevato numerose carenze nel sistema dei controlli..."* mentre nella relazione approvata con la delibera n. 152/2016 *"aveva rilevato che nel 2015 alcuni controlli erano stati attivati, in particolare il controllo di regolarità amministrativa, il controllo sugli equilibri finanziari e quello sulla qualità dei servizi"*.

Dalle risposte fornite nel questionario relativo al 2016 e dai documenti complessivamente acquisiti nel corso dell'istruttoria, si osservava che non erano stati trasmessi tutti i report che l'Ente aveva dichiarato di avere elaborato, pertanto non risultava possibile verificare se alcune tipologie di controllo che l'Ente dichiarava di avere istituito fossero state effettivamente svolte compiutamente. La Sezione osservava, altresì che il controllo di regolarità amministrativa e contabile risulta svolto regolarmente. Inoltre nel corso dell'istruttoria è stata trasmessa la Relazione finale sul controllo successivo di regolarità amministrativa anno 2016 a cura del Segretario Generale dell'Ente, nella quale si descrivono le modalità operative con le quali si è proceduto al controllo in esame, gli atti sottoposti al controllo, e le risultanze del controllo. Sono stati inviati, inoltre, i verbali redatti in occasione delle sedute della struttura deputata al controllo successivo di legittimità - Struttura Operativa di Controllo, Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Sempre in relazione all'esercizio 2016, nel questionario si dichiarava l'istituzione del controllo di gestione che era stato prodotto 1 Report, che, però, non era stato trasmesso. Non erano stati elaborati indicatori di efficienza, efficacia ed economicità. Analogamente, nel questionario si

dichiarava che il controllo strategico è stato istituito e che era stato prodotto 1 report, che però non veniva trasmesso. Non sono stati elaborati indicatori di efficacia, di efficienza, ma è stata adottata una deliberazione di verifica sullo stato di attuazione dei programmi, con riferimento ai risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati, al grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati e al tempo di realizzazione rispetto alle previsioni. In realtà il controllo di gestione ed il controllo strategico non erano stati attivati. In particolare *“con riferimento all’organo deputato a svolgere il controllo strategico, la Sezione osserva che tra l’art. 7 del Regolamento sui controlli interni<sup>1</sup> e l’art. 22 del Regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi appare sussistere un’antinomia che non giova alla funzionalità del servizio, considerato che, secondo quest’ultimo il controllo strategico deve essere svolto dall’organismo di valutazione, mentre secondo il regolamento dei controlli interni tale compito deve essere svolto dal Segretario Generale.”* Tale evidente discrasia era stata già riscontrata nella relazione relativa ai controlli 2015 e la Sezione, nell’esercizio 2016, constatava che *“non è stata risolta l’antinomia tra l’art. 7 del Regolamento sui controlli interni e l’art. 22 del Regolamento sull’ordinamento degli uffici e dei servizi..., e che tale situazione che non giova alla funzionalità del servizio”*.

La Sezione rilevava, inoltre, che *“Il controllo sugli equilibri finanziari è stato svolto regolarmente; è stata prodotta la deliberazione del Consiglio comunale n. 24 del 29 luglio 2016 relativa alla salvaguardia degli equilibri di bilancio. Con riferimento al controllo sulle società partecipate, il Comune di Assemini non controlla direttamente alcun organismo/società partecipata; l’Ente è comunque tenuto a porre in essere gli adempimenti imposti dalla normativa”*.

Sempre in relazione all’esercizio 2016 per il controllo sulla qualità dei servizi l’Ente aveva dichiarato *“di aver effettuato la misurazione della soddisfazione degli utenti interni ed esterni con periodicità semestrale relativamente ai seguenti servizi: mensa scolastica, Bibliomedia, Asilo Nido, integrazione scolastica e servizio educativo territoriale”*. Non aveva, tuttavia provveduto ad inviare alcun report.

La Sezione sottolineava l’incompletezza della risposta alla richiesta istruttoria formulata dal Magistrato istruttore (nota prot. 6261 del 7 settembre 2017) considerato che, a supporto di

---

<sup>1</sup>Il Comune di Assemini, con atto del Commissario Straordinario n. 6 dell’11 marzo 2013, si è dotato di un Regolamento sul sistema dei controlli interni.

quanto dichiarato nel questionario, era stata fornita solo la documentazione sul controllo di regolarità amministrativa e sugli equilibri finanziari.

La Sezione osservava, tuttavia, che il sistema dei controlli interni, pur con le carenze sopra richiamate, appariva in via di miglioramento. Ricordava infine, che, per poter insediare un organico sistema dei controlli interni, risultava necessario che il Comune di Assemini superasse le discrasie presenti nelle norme regolamentari.

Nella richiamata deliberazione n. 101/2017/VSGC, la Sezione di controllo della Regione Sardegna disponeva di *"formulare espressa raccomandazione al Comune affinché assuma ogni iniziativa o attività necessaria ad assicurare il buon funzionamento del sistema dei controlli interni"*.

**Relativamente all'esercizio 2017**, il Collegio dei revisori dei conti (nota del 31 ottobre del 2018) dichiarava che relativamente al:

- **controllo di regolarità amministrativa e contabile:** l'ufficio preposto ha sorteggiato con periodicità gli atti dell'intero esercizio 2017, analizzando solo due atti, come da verbale n. 16/2017 della struttura operativa di controllo, prevenzione della corruzione della trasparenza;
- **controllo sugli equilibri finanziari:** la verifica è stata svolta nel rispetto di quanto dettato dal TUEL;
- **controllo di gestione e controllo strategico: non sono stati attuati.**

Nel questionario 2017 si dichiarava che il sistema dei controlli interni è esercitato in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'Ente con riferimento alle singole tipologie di controllo: controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo sugli equilibri finanziari, controllo sulla qualità dei servizi. Si dichiarava che non è svolto il controllo di gestione, il controllo strategico e il controllo degli organismi partecipati.

### 3 LE RISPOSTE NEL QUESTIONARIO PER L'ESERCIZIO 2018

La relazione annuale del Sindaco sul funzionamento del sistema dei controlli interni è strutturata in forma di questionario che risulta articolato in 7 punti riferiti ai controlli, cui si aggiunge una sezione note<sup>2</sup>:

- 1) controlli interni
- 2) controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- 3) controllo di gestione;
- 4) controllo strategico;
- 5) equilibri finanziari;
- 6) organismi partecipati;
- 7) controllo di qualità dei servizi.

Le linee guida 2018 recepite dalla Sezione del controllo della Regione Sardegna con delibera n. 54/2019/INPR, prevedono che il referto/questionario deve essere corredato 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.

La relazione sul referto annuale di cui all'articolo 148 del TUEL, relativa all'anno 2018, è stata trasmessa dall'Ente in data 30/10/2019, nella piattaforma Con.Te corredata del parere dell'Organo di revisione. In sede istruttoria è stato chiesto l'invio dei report e delle relazioni finali del controllo di regolarità amministrativa e contabile, dei report di verifica degli equilibri finanziari, del controllo sulla gestione, del controllo strategico e del controllo di qualità dei servizi report sugli organismi partecipati ed ogni altro report che l'Ente ha dichiarato (nel questionario) di aver elaborato, nonché qualunque altro atto utile al fine di valutare il sistema dei controlli interni dell'Ente (nota n. 506 del 10/02/2020 dell'Ufficio istruttore).

---

<sup>2</sup> Sezione note (inserita per integrare la relazione con informazioni aggiuntive di carattere generale per commentare o fornire maggiori dettagli in caso di specifici quesiti o situazioni peculiari).



Per quanto riguarda la mancata attivazione del controllo strategico e del controllo di gestione, è stata chiesta una dettagliata relazione in considerazione anche del fatto che l'assenza di tali tipologie di controllo è stata evidenziata fin dall'esercizio 2015<sup>3</sup>.

Si è chiesto al Comune, altresì, di chiarire se il regolamento sul sistema dei controlli interni approvato nel 2013 abbia subito modifiche e/o integrazioni in quanto conteneva gravi discrasie con altre norme regolamentari (regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi) che necessitavano di essere superate, come già evidenziato nella richiamata deliberazione n. 152/2016/VSGC della Sezione del Controllo relativa alla verifica sul funzionamento dei controlli interni per il 2015.

Nella nota istruttoria veniva, infine, evidenziato che la Sezione di controllo aveva già segnalato al Comune di Assemini (con proprie deliberazioni n. 33/2018/INPR e n. 54/2019/INPR) che *nell'ipotesi in cui dagli esiti del controllo si dovesse rilevare l'assenza o un'evidente insufficienza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno, l'articolo 148 TUEL prevede l'attivazione di un procedimento sanzionatorio a carico degli amministratori responsabili*"

Il Comune di Assemini ha fornito riscontro in data 19/02/2020 (nota n. 780/2020) inviando attraverso il sistema Conte (prot. SC\_SAR - 0000778) la seguente documentazione, illustrando quanto segue:

- 1) relazione finale a cura del Segretario Generale sul controllo successivo di regolarità amministrativa 2018;
- 2) deliberazioni del Consiglio comunale sulla verifica degli equilibri finanziari 2018;
- 3) la verifica della qualità dei servizi è stata effettuata nell'ambito dei servizi socio culturali e ha prodotto un report indicato nel verbale del Collegio dei revisori n. 31 del 04/12/2019;
- 4) la verifica degli organismi partecipati per l'anno 2018 che è stata effettuata con deliberazione del consiglio comunale n. 73 del 20/12/2018.

Nelle risposte il Comune precisa che, in merito alle carenze evidenziate è **stato predisposto un nuovo regolamento comunale sui controlli interni**, trasmesso in bozza alla Presidenza del Consiglio Comunale con nota del 29/11/2019 per l'assegnazione alla Commissione Consiliare

---

<sup>3</sup> Cfr. del. Sezione controllo Sardegna n. 152/2016 VSGC.

competente e il passaggio successivo in Consiglio Comunale. Il Comune dichiara, inoltre, che poiché il nuovo Nucleo di valutazione non è disponibile ad assumere in maniera diretta ed esclusiva la titolarità della verifica del controllo strategico, così come previsto dall'art. 22 del regolamento comunale sull'Ordinamento Generale degli Uffici e dei Servizi, si è optato per affidare tale incarico al Segretario Generale.

**Il Comune, tuttavia, precisa che, benché il controllo strategico non sia ancora formalizzato, lo stesso viene assicurato attraverso la misurazione e valutazione della performance, soprattutto quella organizzativa.**

Il Comune precisa che **il controllo di gestione è stato meglio disciplinato nel testo del nuovo regolamento in fase di approvazione.** Benché il monitoraggio sulla gestione operativa dell'Ente e la verifica sullo stato di attuazione degli obiettivi programmati dall'Ente siano in buona parte svolti attraverso la misurazione e valutazione della performance, manca un sistema di contabilità analitica per centri di costo che consenta di garantire un maggior controllo sull'efficienza e sull'efficacia delle attività che vengono svolte dall'Ente.

Il Comune illustra che è prevista tra il 2020/2022 l'assunzione di una figura professionale da destinare ai servizi finanziari quale supporto per le attività del controllo di gestione.

Il Collegio dei Revisori dei Conti nella nota del 5 dicembre 2019 dichiara che il parere richiesto sul regolamento sui controlli interni (delibera n. 6/2013) non discende da una previsione normativa specifica bensì dalle linee guida adottate con deliberazione n. 54/2019/INPR della Corte dei Conti Sezione del Controllo per la Regione Sardegna, che per altro non forniscono ulteriori indicazioni sulla tipologia di parere da rendere.

L'Organo di revisione ritenendo, comunque, il documento meritevole di vaglio e considerazione si è recato presso l'Ufficio Prevenzione, Corruzione, Trasparenza e Controllo per visionare la documentazione relativa all'attività dei controlli interni ed esaminato il referto, ha redatto i verbali n. 30 del 26/11/2019 e n. 31 del 04/12/2019.

Nel citato verbale n. 30/2019 il Collegio dei revisori dichiara che per quanto riguarda il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, l'ufficio preposto ha sorteggiato con periodicità gli atti dell'intero 2018 e ha verificato alcune determinazioni.

Con il successivo verbale n. 31/2019 il Collegio dichiara che per quanto attiene il controllo sugli equilibri finanziari sono stati prodotti 3 report, per quanto attiene il controllo sulla qualità dei servizi è stato prodotto un report e, infine, per quanto riguarda il controllo sugli organismi partecipati è stato prodotto un report. **Viene confermato che l'Ente non ha istituito il controllo di gestione e il controllo strategico.**

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

La prima sezione del questionario riguarda il " sistema dei controlli interni" e mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo.

In particolare, il Comune di Assemini dichiara nel questionario 2018 che il sistema dei controlli interni è esercitato in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'Ente per tutte le tipologie di controllo, escluso il controllo di gestione e il controllo strategico. Nel 2016 e 2017 non era previsto anche sulle società partecipate.

Sono indicati i report previsti e quelli prodotti in relazione ai diversi tipi di controllo

Il Sindaco dichiara che non sono intervenute segnalazioni da parte del Responsabile per la trasparenza circa il mancato o parziale adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Si dichiara che non sono state registrate criticità nell'organizzazione o nell'attuazione dei controlli, e viene indicato un "basso grado di criticità".

Nel punto 1.5 del questionario è indicato per ciascuna tipologia di controlli il numero di report ufficializzati nell'anno con delibere di Giunta. Non sono state avviate azioni correttive per nessun tipo di controllo.

Non sono intervenute modifiche nel sistema dei controlli interni in relazione ad una maggiore integrazione e raccordo tra le singole tipologie di controllo.

Nonostante la Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti (delibera n. 101/2017(VSGC)) abbia formulato osservazioni sul funzionamento dei controlli interni, l'Ente dichiara di non aver dato seguito alle osservazioni formulate dalla Sezione.

Il Comune (nota n. 780 del 19/02/2020) dichiara che sono state svolte verifiche da parte del Collegio dei Revisori dei conti sull'attività dei controlli interni per il 2018 (verbali n. 30/2019 e n. 31/2019).

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

- Il Comune di Assemini disciplina il controllo di regolarità amministrativa e contabile agli articoli 3, 4 e 5 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni (adottato col già richiamato atto del Commissario Straordinario n. 6 dell'11 marzo 2013).

L'art. 3 stabilisce che nella fase preventiva della formazione dell'atto, il controllo debba essere assicurato dalle figure apicali competenti per materia (responsabili dell'area) e viene esercitato attraverso il parere di regolarità. Inoltre, dal Segretario Generale viene rilasciato ed inserito nell'atto, un parere di conformità alle leggi, allo statuto e ai regolamenti e su ogni atto (di Giunta e Consiglio).

L'articolo 4 del Regolamento stabilisce che *“Il controllo di regolarità amministrativa sulle determinazioni dirigenziali è assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale dal Segretario Generale”*.

Lo stesso articolo stabilisce, inoltre, che il controllo venga effettuato sulle *determinazioni dirigenziali, i contratti e gli altri atti amministrativi individuati con atto del Segretario Generale. Prevede che gli atti da sottoporre a controllo sono scelti secondo una selezione casuale. Il Segretario Generale con proprio atto può anche definire modalità di selezione e controllo.*

L'art. 5 prevede che il controllo di regolarità contabile sia effettuato, nella fase preventiva dell'atto, dal Responsabile del Servizio finanziario e sia esercitato attraverso l'espressione del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.

Nel nuovo regolamento dei controlli interni, in fase di approvazione, il controllo di regolarità amministrativa e contabile viene disciplinato in maniera più approfondita (nel Titolo II dall'art. 4 all'art. 13), specificando, peraltro, che il controllo di regolarità amministrativa e contabile è sia preventivo che successivo.

L'art. 13 disciplina i risultati del controllo che verrà fatto a campione e sarà oggetto di una relazione quadrimestrale, in cui il Segretario Generale deve descrivere i controlli effettuati e il lavoro svolto. Nei successivi trenta giorni dalla chiusura del quadrimestre, la relazione è

trasmessa al Sindaco, alla Giunta comunale, al presidente del Consiglio comunale, al Collegio dei revisori dei conti e al nucleo di valutazione e ai responsabili di servizio.

Nel questionario 2018 è stata fornita risposta negativa alla domanda se i dirigenti dei Servizi, nelle proposte di deliberazione, hanno relazionato 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.

Viene, inoltre, precisato che la tecnica di campionamento, opportunamente motivata, per la scelta degli atti da sottoporre al controllo successivo, è stata quella dell' "estrazione casuale."

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.

- Hanno formato oggetto di controllo **79 atti con nessuna irregolarità rilevata e sanata.**

I report sono stati adottati con cadenza annuale.

Nel 2017 sono stati controllati 53 atti, anche in questo caso, con nessuna irregolarità rilevata e sanata. I report sono stati adottati a cadenza trimestrale.

Nel corso dell'esercizio 2018 non sono state effettuate indagini o ispezioni volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi.

L'Organo di controllo non ha verificato le attestazioni concernenti i pagamenti tardivi ex art. 41 D.L. 66/2014 e convertito dalla legge 89/2014.

Non sono state trasmesse ai responsabili dei servizi competenti, in caso di riscontrate irregolarità, le direttive alle quali conformarsi.

Il Magistrato Istruttore, con nota prot. n. 506 del 10/02/2020 ha rappresentato che non risultano allegati i report e le relazioni finali relativi al controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Nella documentazione successivamente trasmessa (nota prot. n. 780 del 19 febbraio 2020) il Comune di Assemini ha comunicato che il controllo di regolarità amministrativa e contabile per il 2018 è stato svolto dal Segretario Generale che ha assunto la titolarità del Comune il 13 settembre 2018.

La relazione finale sul controllo successivo sulla regolarità amministrativa e contabile è stata trasmessa alla Giunta che ne ha preso atto con deliberazione n. 40 del 20 marzo 2019 e successivamente è stata comunicata al Consiglio Comunale nella seduta del 15 aprile 2019.

**Nella richiamata relazione si precisa che il controllo di regolarità amministrativa e contabile è sia preventivo che successivo.** Il Comune di Assemini, fin dalla fase preventiva di formazione degli atti di Giunta e Consiglio, svolge sia i controlli di regolarità amministrativa che di regolarità contabile, con l'apposizione dei pareri del responsabile del Servizio interessato in ordine alla regolarità tecnica e contabile. Per le determinazioni dirigenziali la fase del controllo preventivo è assicurato dal parere di regolarità tecnica da parte del responsabile di Servizio interessato e consiste nell'apposizione del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria da parte del Responsabile del Servizio Finanziario.

Per quanto riguarda il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, l'art. 4 del regolamento comunale dei controlli interni prevede che sia organizzato, svolto e diretto, così come già detto, dal Segretario comunale assistito da personale, **mediante sorteggio casuale delle determinazioni dirigenziali**, dei contratti e di altri atti.

Viene precisato che la relazione svolta sugli atti relativi al 2018 ha carattere più generale risentendo del fatto che il Segretario Generale ha preso servizio il 13 settembre 2018.

Ai fini del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile sono stati presi in esame:

- n. 16 determinazioni su 352 adottate dai Responsabili del servizio nel periodo dal primo gennaio al primo marzo, pari al 5% del totale delle determinazioni adottate dall'Ente nel suddetto periodo, individuate con la casualità del sorteggio, come da verbale n. 20 del 22/082018;
- n. 63 determinazioni su 1.122 adottate dai responsabili dei Servizi nel periodo dal 01.04 2018 al 31/12/2018, pari al 5% del totale delle determinazioni adottate dall'Ente con la casualità del sorteggio;
- n. 1 deliberazione del Consiglio comunale e n. 1 deliberazione della Giunta comunale per ogni servizio;
- n. 3 ordinanze;



- n. 2 scritture private.

Si riportano le **conclusioni della relazione del Segretario:**

*“Le verifiche effettuate non hanno riscontrato particolari irregolarità, ma dall’analisi e valutazione generale degli atti emerge un approccio all’iter di formazione e stesura non sufficientemente attento e adeguato alla loro importanza.*

*Per quanto riguarda le determinazioni si rilevano diverse problematiche, la più evidente è che alcuni settori hanno dato una propria impostazione all’intestazione dell’atto differenziandosi in modo palese rispetto agli altri settori. Relativamente a questo aspetto, occorre definire per il futuro degli standard uniformi e obbligatori per tutti i settori.*

*Si evidenzia inoltre, un problema di qualità dell’atto amministrativo sia in termini di forma che di sostanza. Infatti, spesso non vengono riportati correttamente i riferimenti di legge o non viene citata la normativa vigente e applicabile. Dall’esame delle determinazioni, si evidenzia inoltre che sussistono diversi casi in cui potrebbero emergere dubbi sulla corretta applicazione delle norme a tutela della privacy. La scarsa attenzione che spesso viene usata nella redazione degli atti ha portato a casi di evidente copia e incolla che hanno generato grossolani errori; spesso molti atti sono stati oggetto di pareri sfavorevoli da parte dell’ufficio finanziario in merito alla corretta imputazione di spesa.*

*La motivazione dell’atto spesso viene data per scontata ed è del tutto assente nel testo. Inoltre si evidenzia la necessità di maggiore chiarezza nella stesura dei testi sia delle deliberazioni che delle determinazioni, verificando gli atti prima di procedere alla loro pubblicazione per evitare errori di digitalizzazione.*

*La relazione finale ricorda, infine che la proroga dei contratti pubblici ha carattere di temporaneità. Una volta scaduto il contratto, quindi, l’amministrazione, qualora abbia necessità di avvalersi dello stesso tipo di prestazione, deve effettuare una nuova gara”.*



## 6 IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3)

Il Regolamento comunale per l'attuazione dei controlli interni, adottato con il richiamato atto del Commissario straordinario n. 6 dell'11 marzo 2013, disciplina in modo sintetico il Controllo di gestione, integrando quanto stabilito dal Regolamento di contabilità.

L'articolo 6 del regolamento sui controlli interni dispone che *“Il Controllo di gestione, può essere svolto in forma diretta o indiretta, è assicurato anche attraverso forme di contabilità analitica ed ha come obiettivo principale quello di contribuire ad individuare le risorse da impiegare nelle varie attività dell'ente ed a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità nelle relative gestioni. Contribuisce, inoltre, ad individuare parametri e/o indicatori necessari alla traduzione e successiva valutazione degli obiettivi individuati alla scala temporale annuale e pluriennale, anche attraverso l'utilizzo di indicatori comparabili con analoghi indici di strutture private per le medesime attività”*.

La bozza del nuovo regolamento, stabilisce che *il controllo di gestione ha lo scopo di 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.*

Nel questionario la parte relativa al controllo di gestione contiene domande correlate all'organizzazione e agli indicatori adottati, con particolare riferimento al tasso di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale diretti o tramite enti strumentali, e rileva il grado di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa.

Le dichiarazioni rese nel questionario sottolineano che l'Ente non è dotato di un sistema di contabilità economica basato su rilevazioni per centri costo per cui non è possibile valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa. Di conseguenza, il controllo di gestione non si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia e non è dotato di articolazioni organizzative decentrate nei diversi settori operativi.

Pertanto, i report non sono aggiornati né sono tempestivi nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere, gli unici indicatori elaborati sono quelli di analisi finanziaria.

Nel 2018 non sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di attività/processo, di “output”, di efficacia, di efficienza, di economicità, di analisi finanziaria.

**Non venendo esercitato il controllo di gestione, non si determina alcuna positiva ricaduta sull’attività in corso di svolgimento.**

Il tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale è del 55%. Nel questionario 2017 il Sindaco dichiarava che il tasso medio di copertura dei costi è del 53% e la tipologia di servizio a domanda individuale per il quale nell’ultimo triennio (2015-2017) si è registrato il tasso di copertura più basso sono gli asili nido (18%).

Nel 2018 il **grado di raggiungimento degli obiettivi operativi è alto** per i servizi amministrativi, i servizi tecnici e quelli alla persona.

Al punto 3.9 si dichiara che esiste un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare.

Con la citata lettera istruttoria (prot. n. 508 del 10/02/2020) il Magistrato Istruttore ha chiesto una dettagliata relazione in merito alla mancata attivazione del controllo di gestione, così come emerge dal questionario e risulta confermato dalla relazione del Collegio dei Revisori.

Con nota prot. n. 780 del 19/02/2020, il Sindaco del Comune di Assemini chiarisce che, per quanto riguarda il controllo di gestione, lo stesso è stato meglio disciplinato nel testo del nuovo regolamento in fase di approvazione (trasmesso in bozza alla Presidenza del Consiglio con nota del 29/11/2019) che prevede “la definizione”, “l’ambito di applicazione” e “la periodicità e comunicazioni”.

Per quanto riguarda la “definizione,” il controllo di gestione dovrà essere svolto nel rispetto degli artt. dal 196 al 198 bis del TUEL, e la procedura dovrà essere diretta a monitorare la gestione operativa dell’Ente, verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, la funzionalità dell’organizzazione dell’Ente, l’efficacia, l’efficienza e il livello di economicità nella realizzazione degli obiettivi.

L’ambito di “applicazione” del controllo di gestione avrà per oggetto tutta l’attività amministrativa dell’Ente. Verrà svolto in riferimento ai singoli servizi o centri di costo, verificando per ciascuno i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti.

Infine, per quanto riguarda la "periodicità", la verifica si svolgerà con cadenza almeno quadrimestrale. Nei successivi trenta giorni dalla chiusura della verifica, il Segretario Generale trasmetterà il referto al Sindaco e al Consiglio comunale. Alla fine dell'esercizio trasmetterà il referto conclusivo sul controllo di gestione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei Conti come previsto dall'art. 198 bis del TUEL, alla Giunta comunale che con propria deliberazione ne dovrà prendere atto, al Consiglio comunale tramite il suo Presidente, all'Organismo di valutazione, al Collegio dei revisori dei conti e ai Responsabili di settore. Il controllo di gestione, stando alle rassicurazioni dell'Amministrazione Comunale, verrà, dunque, disciplinato puntualmente con il nuovo regolamento comunale.

In prossimità della **conclusione dell'istruttoria**, al Comune sono state richieste **definitive notizie in ordine all'avvenuta approvazione del nuovo regolamento (nota prot. 2481/2020 del 18 maggio 2020)**. Sono pervenute le **risposte del Sindaco in data 21 maggio 2020** con cui si dichiara che il testo del nuovo regolamento dovrà essere esaminato dalla Commissione competente il 27 maggio 2020 per essere successivamente sottoposto al Consiglio comunale.

## 7 IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4)

Il controllo strategico (quarta sezione), come definito nelle Linee guida, è finalizzato alla verifica dello stato di attuazione dei programmi e al conseguimento degli obiettivi al fine di adottare le specifiche scelte strategiche e programmatiche. Ne consegue che oltre alla individuazione dei parametri di controllo e delle deliberazioni di verifica, devono essere monitorati gli indicatori e le tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici e per segnalare, eventualmente, le opportune analisi da effettuare.

L'articolo 7 del più volte richiamato Regolamento sui controlli interni del Comune di Assemini (approvato l'11 marzo 2013) prevede che *“Il controllo strategico, inteso a verificare lo stato di attuazione dei programmi, è assicurato attraverso metodologie 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. Le metodologie con cui viene assicurato il controllo strategico sono strettamente integrate con le attività di misurazione e valutazione della performance, se esistenti, ai sensi del D.Lgs. 150/2009. Il Segretario Generale, avvalendosi dei responsabili di Area, elabora rapporti periodici, da sottoporre alla Giunta e al Consiglio Comunale, per la successiva predisposizione della deliberazione consiliare di ricognizione dei programmi”*.

Nel nuovo regolamento, in fase di approvazione, al Titolo V (dall'art. 18 all'art. 22) è specificato che l'attività del controllo è svolto dal **Segretario Generale** che elabora rapporti periodici da sottoporre alla Giunta e al Consiglio comunale utili per la successiva predisposizione della deliberazione consiliare di ricognizione dei programmi. Il controllo strategico esamina l'andamento della gestione dell'Ente.

Nel 2018, così come indicato nel questionario (punto 1-sistema dei controlli interni), il **controllo strategico non è stato esercitato in assoluto e né, tantomeno, in conformità a quanto previsto dal regolamento dell'Ente.**

**Nel questionario relativo al 2016<sup>4</sup>, si dichiarava che il controllo strategico era stato istituito, ma nel questionario 2017 si dichiarava che il controllo strategico pur istituito non è stato esercitato.**

Nel questionario 2018 il Sindaco dichiara che il controllo strategico non è integrato con il controllo di gestione, non utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie e non effettua preventivamente verifiche tecnico-economiche sull'attuazione delle scelte da effettuare a livello di programmazione. Non sono stati elaborati ed applicati nell'anno nessun tipo di indicatori e ovviamente non è indicata la percentuale media degli obiettivi strategici ottenuti (nel 2017 la percentuale era del 100%). **Risulta in conclusione che il controllo strategico non è stato ancora attivato.**

Risulta essere stata adottata una delibera concernente lo stato di attuazione dei programmi. L'Organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi rispetto ai seguenti parametri: risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti; grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati ottenuti; tempi di realizzazione rispetto alle previsioni.

Così come per il controllo di gestione, anche per il controllo strategico (nota n. prot. 506/2020), il Magistrato Istruttore ha chiesto una relazione dettagliata in merito alla mancata attivazione del suddetto controllo.

Con la già richiamata nota prot. n. 780/2020, il Sindaco del Comune di Assemini, chiarisce che rispetto all'art. 7 (già citato) del vecchio Regolamento (approvato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 6 dell'11 marzo 2013), il nuovo Regolamento in fase di approvazione, **disciplina il controllo strategico al quale è dedicato l'intero titolo V: art. 18 "finalità del controllo strategico"; art. 19 "metodologia del controllo strategico"; art. 20 "oggetto del controllo strategico"; art. 21 " fasi del controllo strategico"; art. 22 "sistema di reportistica del controllo strategico".**

L'incarico dell'attività del controllo strategico verrà affidato al Segretario Generale in quanto al riguardo, precisa il Sindaco, *"è stata acquisita la non disponibilità da parte del nuovo Nucleo di Valutazione ad assumere in maniera diretta ed esclusiva la titolarità della verifica del controllo*

---

<sup>4</sup> Cfr. Deliberazione della Sezione del controllo n. 101/2017/VSGC.

*strategico, come previsto dall'articolo 22 del Regolamento comunale sull'Ordinamento Generale degli Uffici e dei Servizi".*

Il Sindaco precisa, inoltre, che **benché il controllo strategico non sia ancora formalizzato "lo stesso viene assicurato attraverso la misurazione e valutazione della performance, soprattutto quella organizzativa"**.

A partire dal 2019 la performance organizzativa (che rileva i risultati degli obiettivi che l'Amministrazione si pone nel suo complesso) monitora l'andamento della gestione dell'Ente rilevando i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi strategici dei documenti di programmazione. *"Il risultato atteso della performance è quello di assicurare un'efficace acquisizione, gestione e programmazione delle risorse finanziarie dell'Ente al fine di garantire la qualità dei servizi svolti e il rispetto dei piani e dei programmi della politica"*.

L'oggetto del controllo strategico previsto nel nuovo regolamento dispone che *"il processo del controllo strategico inizia in fase di programmazione con la verifica della coerenza tra gli obiettivi annuali e le linee programmatiche /azioni strategiche approvate dal Consiglio. La verifica della coerenza viene realizzata annualmente e a fine mandato dalla struttura preposta al controllo strategico"*. Il nuovo controllo ancora in via di definizione, riguarderà in sostanza gli stessi ambiti previsti nel Comune dal 2019 dalla performance organizzativa. Per cui la verifica della coerenza verrà realizzata in sede di approvazione della relazione annuale finale sulla performance.

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

Il Regolamento sui controlli interni del Comune di Assemini (deliberazione n. 6/2013) disciplina, all'art. 8, il controllo sugli equilibri economico-finanziari e le sue modalità di svolgimento. Il controllo è svolto sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio finanziario, sotto la vigilanza del Collegio dei Revisori dei conti, prevedendo il coinvolgimento attivo degli Organi di Governo, del Segretario e dei Responsabili di Area. È svolto, inoltre, nel rispetto del regolamento di contabilità e delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli Enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli Enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica.

Il nuovo regolamento in fase di approvazione e di cui si è già fatto cenno, disciplina il controllo sugli equilibri finanziari al Titolo IV art. 17 ma non introduce nessuna novità.

Le linee guida della Corte dei conti prevedono che il controllo sugli equilibri finanziari mira *“a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte dei responsabili del servizio finanziario, ai quali compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli finanziari e per l'attuazione delle misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio”*.

Nel questionario 2018 il Comune afferma che il controllo non è integrato con il controllo sugli organismi partecipati e che il responsabile del servizio finanziario ha adottato linee di indirizzo e coordinamento per il suo svolgimento. Sono stati attivamente coinvolti nel controllo in questione, sia gli Organi di governo che il Segretario dell'Ente e il Responsabile dei servizi.

Dal questionario si rileva inoltre che non sono state chieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario; non è stato previsto l'impiego della quota libera dell'avanzo di amministrazione per salvaguardare gli equilibri finanziari; è stata verificata dall'Ente, in corso di esercizio, la compatibilità tra il programma dei pagamenti e le disponibilità di cassa; sono state adottate le opportune iniziative previste dall'art. 183, comma 8, del TUEL per il caso di insufficiente disponibilità di cassa dovuta a ragioni sopravvenute; è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL; non sono state effettuate

segnalazioni ai sensi dell'art. 153, c. 6 del TUEL (*ove si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzii il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio*).

Con citata lettera istruttoria n. 506/2020 il Magistrato Istruttore ha chiesto la trasmissione dei report e relazioni finali riguardo la verifica degli equilibri finanziari.

Il Comune di Assemini con la richiamata nota di riscontro n. 780/2020 ha inviato n. 4 deliberazioni:

- Deliberazione del Consiglio comunale n. 29 del 31/07/2018 avente ad oggetto *“Salvaguardia degli equilibri art. 193 del D.Lgs. 267 del 18.08.2000, bilancio di previsione 2018, 2019, 2020”*.
- Deliberazione del Consiglio comunale n. 34 del 24/10/2018 avente ad oggetto *“Variazione di assestamento generale al bilancio e salvaguardia degli equilibri per gli esercizi 2018-2019-2020 sia in termini di competenza che in termini di cassa”* adottata ai sensi dell'art. 175 comma 8, del D.Lgs. 267/2000. Con tale deliberazione il Consiglio dà atto che non sono stati segnalati debiti fuori bilancio, oltre a quelli già approvati dal Consiglio comunale nel corso del 2018; le previsioni di bilancio, compreso il Fondo crediti di dubbia esigibilità, sono coerenti con l'andamento della gestione e che permane l'equilibrio economico finanziario; il bilancio di previsione è coerente con i vincoli di finanza pubblica ed infine si dà atto di allegare la presente deliberazione al rendiconto della gestione 2017 ai sensi del D.Lgs. n. 267/2000.
- Deliberazione del Consiglio comunale n. 50 del 24/10/2018 avente ad oggetto *“variazione al bilancio di previsione 2018, 2019, 2020 sia in termini di competenza che di cassa, art. 175 del D.Lgs. 267/2000”*.
- Deliberazione del Consiglio comunale n. 71 del 17/12/2018 avente ad oggetto *“Ratifica variazione urgente al bilancio di previsione 2018/2020 approvata con deliberazione della Giunta comunale n. 184/2018 (già verificata dal Collegio dei revisori nel già citato verbale n. 31 del 04/12/2019) e rettificata con deliberazione della Giunta comunale n. 201/2018. (all. 11).*



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

La sesta sezione delle linee guida (controllo sugli organismi partecipati), contiene domande finalizzate alla verifica del grado di operatività della struttura dedicata a tale tipologia di controllo, con approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e finanziari, gli adempimenti normativi, la tipologia degli indicatori applicati e la valutazione del rischio aziendale.

Le modalità del controllo sulle società partecipate non quotate sono definite all'art. 9 del Regolamento comunale sui controlli interni. La struttura preposta alla definizione degli eventuali obiettivi gestionali da raggiungere è l'area di riferimento cui afferisce il contratto di servizio o la competenza per materia in relazione all'ambito di attività della società partecipata.

Nel nuovo regolamento in fase di approvazione il controllo sulle società è disciplinato al Titolo VI art. 23. Considerato che l'Ente **non detiene quote di capitale rilevante**, le finalità del controllo sono quelle di rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile e gli altri vincoli sui quali l'Amministrazione sia tenuta a vigilare.

Nei questionari per gli esercizi 2016 e 2017, l'Ente dichiarava che il controllo sugli organismi partecipati non era stato effettuato.

**Dal questionario 2018 si rileva che l'Ente non si è dotato di una struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati.**

Si dichiara che è stato approvato un budget delle società partecipate in house e degli Enti strumentali controllati dall'Ente e che l'individuazione delle società a controllo pubblico è stata effettuata in conformità al disposto di cui all'art. 2 lett. b) e m) del D.Lgs. n. 175/2016.

Nell'ambito delle società controllate sono state incluse anche le società a totale partecipazione pubblica sulle quali è esercitato il controllo in forma congiunta.

Il monitoraggio è stato eseguito sui rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate, nonché sul grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle

partecipazioni societarie e sul monitoraggio dell'attuazione delle norme relative alla gestione del personale.

Si dichiara che è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli Organismi partecipati.

Sono stati aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico a norma del D.Lgs. n. 175/2016 e degli artt. 5 e 9 del D.Lgs. n. 50/2016.

La relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico contiene il programma di valutazione del rischio di cui all'art. 6 commi 2 e 4 TUSP. Non sono emersi indicatori di crisi aziendale.

Non sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati.

Gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la carta dei servizi prevista dall'art. 32 del D.L. n. 33/2013.

Il Sindaco dichiara infine, che non viene applicato nessun tipo di indicatori quali quello di efficacia, di efficienza, di economicità, di redditività, di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti.

Con lettera istruttoria n. 506/2020 il Magistrato Istruttore ha chiesto la trasmissione dei report sugli organismi partecipati.

Nel verbale del Collegio dei revisori n. 31/2019 (allegato alla nota di risposta) si dichiara che è stato prodotto un report, quale la delibera del Consiglio comunale n. 73 del 20/12/2018 recante ad oggetto "Piano di razionalizzazione, revisione periodica delle partecipazioni detenute al 31/12/2017" ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 19/08/2016 n. 175. In realtà più che di un report trattasi della semplice ricognizione obbligatoria sulle partecipazioni dell'Ente direttamente o indirettamente possedute in base ai criteri stabiliti dall'art. 4, comma 1 del T.U.S.P.

Il Sindaco precisa che il Comune di Assemini unitamente ad altri Comuni della città metropolitana di Cagliari e alla società CTM, partecipa al comitato per il controllo analogo istituito nel mese di ottobre 2018 per la verifica della gestione della società in house ITS Scarl di cui è stato approvato il budget per il 2019.

Dalla succitata delibera n. 73/2018 si evince che le società partecipate direttamente dal Comune e i consorzi ai quali aderisce sono le seguenti: Abbanoa S.p.a.; Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari (CACIP); Ente di Governo dell'ambito della Sardegna. (EGAS ex Ato) e Its Area Vasta S.C.a.r.l.

La Società ITS Città Metropolitana è costituita dai Comuni di Cagliari, Quartu S. Elena, Monserrato, Selargius, Elmas, **Assemini - che detiene il 2,85%** -, Decimomannu, dalla società CTM S.p.A. e dalla Città Metropolitana di Cagliari. La società ha scopo consortile ed opera nel rispetto dei requisiti previsti dalla normativa vigente in materia di *"in house providing"* con particolare riferimento ai servizi di mobilità attraverso la progettazione, realizzazione e gestione di sistemi ITS.

## 10 IL CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI (SEZIONE 7)

Il controllo sulla qualità dei servizi è definito nelle linee guida nell'ambito del sistema dei controlli interni. Il controllo sulla qualità dei servizi *“è diretta ad evidenziare se i controlli di qualità 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 percepita dagli utenti, l'effettuazione di indagini di benchmarking (controlli sistematici) ed il coinvolgimento attivo degli stakeholders”*(portatori di interesse).

**Questa tipologia di controllo non risulta disciplinata nel più volte richiamato Regolamento comunale** (approvato con deliberazione del C.C. n. 6/2013), mentre risulta incluso nel nuovo Regolamento (in fase di approvazione) nel Titolo VII art. 24, 25 e 26.

L'art. 24 precisa le finalità e i principi del controllo sulla qualità dei servizi erogati con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti dell'Ente. Rilevare la soddisfazione degli utenti è finalizzata a migliorare e a capire le esigenze dei destinatari delle proprie attività e a sviluppare l'ascolto e la partecipazione dei cittadini alla realizzazione delle politiche pubbliche. Il controllo si avvale delle strutture che erogano servizi e degli uffici che ricevono e analizzano reclami e segnalazioni.

L'art. 25 chiarisce quali sono gli strumenti del controllo di qualità: le carte dei servizi, le indagini di *customer satisfaction* e la gestione dei reclami e delle segnalazioni effettuate da cittadini.

L'art. 26 riguarda le metodologie per la misurazione della soddisfazione degli utenti. L'Amministrazione può utilizzare sia metodologie **indirette**, quali l'analisi dei reclami pervenuti e delle segnalazioni; sia **dirette**, quali le necessità espresse e le proposte formulate dai cittadini, attraverso appositi questionari.

Degli esiti del controllo sulla qualità dei servizi erogati, si tiene conto nella valutazione della performance organizzativa.

Dal questionario 2018 (come già nell'esercizio 2017) si rileva, invece, che l'Amministrazione ha effettuato **un'analisi sulla qualità effettiva dei singoli servizi solo su alcuni servizi** adottando degli indicatori che volgono ad evidenziare le dimensioni effettive della qualità dei servizi adottati. L'Ente, infatti, ha elaborato ed applicato i seguenti indicatori:

- a) accessibilità delle informazioni
- b) tempestività delle erogazioni
- c) trasparenza dei tempi di erogazione
- d) trasparenza dei costi di erogazione
- e) trasparenza sulle responsabilità del servizio
- f) correttezza con l'utenza
- g) affidabilità del servizio
- h) completezza del servizio
- i) conformazione agli standard di qualità
- j) reclami e segnalazioni di disservizi.

Il Sindaco dichiara che gli indicatori adottati *“soddisfano i requisiti di appropriatezza”*, che gli standard di qualità programmati nell'anno sono determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi e che gli stessi rispetto all'anno precedente non hanno registrato un innalzamento.

**L'Ente non ha effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti.**

Il Sindaco dichiara, altresì, che l'Ente non effettua controlli sistematici (*benchmarking*) di raffronto con i livelli raggiunti da altre Amministrazioni. Mentre sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità.

Con la più volte richiamata lettera istruttoria n. 506/2020, il Magistrato Istruttore ha chiesto la trasmissione dei report e relazioni finali riguardo la verifica della qualità dei servizi.

Con nota n. 780/2020, il Sindaco del Comune dichiara che la citata verifica per il 2018 è stata effettuata nell'ambito dei Servizi-Socio-Culturali e che ha prodotto un report (che viene prodotto in allegato) già indicato nel verbale del collegio dei revisori n. 31/2019. In questo verbale si conferma che è stato prodotto un report che riguarda il monitoraggio delle presenze

dal 02 al 31 maggio 2018. Il report indica il monitoraggio del numero di presenze presso la biblioteca comunale di Assemini e Decimomannu e le motivazioni per le quali gli utenti hanno visitato la biblioteca.

Il Sindaco precisa infine che, in merito alla carta dei servizi e standard di qualità, l'Ente ha adottato la carta dei servizi sociali e la carta del servizio mensa scolastica.

## 11 LE OSSERVAZIONI E LE RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

- La Sezione di controllo in diverse occasioni ha richiamato l'attenzione dell'Ente all'applicazione dell'intero sistema dei controlli interni, ricordando la obbligatorietà delle disposizioni di legge rimaste ancora disattese. In ultimo nella deliberazione n. 101/2017/VSGC, con riferimento al 2016, si formulava espressa raccomandazione al Comune affinché assumesse ogni iniziativa o attività necessaria ad assicurare il buon funzionamento del sistema dei controlli interni.

La Sezione constatava, inoltre, la mancata risoluzione dell'antinomia tra l'art. 7 del regolamento sui controlli interni e l'art. 22 del Regolamento sull'ordinamento degli Uffici e dei Servizi relativamente al controllo sulla gestione ed al controllo strategico, tenendo conto anche del fatto che tale discrasia era stata riscontrata già nella deliberazione relativa ai controlli in atto nel 2015.

L'assenza di sistematicità del quadro regolamentare non poteva evidentemente giovare alla piena funzionalità dei controlli interni, considerato che, secondo il Regolamento di riferimento, il controllo strategico doveva essere svolto dal Segretario generale, mentre secondo il Regolamento degli Uffici e dei Servizi tale compito veniva attribuito all'Organismo di valutazione.

Tale stato di cose aveva comportato che né l'attività di controllo sulla gestione, né quella relativa al controllo strategico venivano puntualmente effettuate nel rispetto delle disposizioni normative.

La Sezione di Controllo aveva, pertanto, ripetutamente segnalato al Comune di Assemini (v. tra le altre le proprie deliberazioni n. 33/2018 e n. 54/2019) che *"nell'ipotesi in cui dagli esiti del controllo si dovesse rilevare l'assenza o un'evidente insufficienza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno l'art. 148 TUEL prevede l'attivazione di un procedimento sanzionatorio a carico degli amministratori responsabili"*. Tale segnalazione è stata richiamata anche nella presente sede istruttoria (nota del 10 febbraio 2020 prot. n. 506).

- La Sezione prende atto del fatto che il Sindaco (nota di risposta n. 780/2020) ha ora chiarito che - relativamente alle evidenziate discrasie tra il regolamento sui controlli interni ed il regolamento comunale sull'ordinamento Generale degli Uffici e dei Servizi -, a superamento della condizione di contraddittorietà che aveva di fatto bloccato le procedure di controllo, è stato predisposto un nuovo regolamento comunale sui controlli interni, già trasmesso in bozza al Presidente del Consiglio comunale con nota del 29/11/2019, perché questi procedesse all'assegnazione alla Commissione consiliare competente e si potesse addivenire al successivo passaggio approvativo definitivo in sede consiliare.

Il Sindaco ha pure precisato che il Nucleo di valutazione non si è reso disponibile ad assumere in maniera diretta ed esclusiva la titolarità della verifica del controllo strategico, come previsto dall'art. 22 del regolamento comunale sull'Ordinamento Generale degli Uffici e dei Servizi e che si è optato, quindi, per affidare tale incarico al Segretario Generale. Il nuovo Regolamento, in fase di approvazione, disciplina in maniera totale il controllo strategico al quale è dedicato l'intero Titolo V: dall'art. 18 all'art. 23.

- La relazione/questionario sul referto annuale di cui all'art. 148 del TUEL relativa all'anno 2018 è stata trasmessa dal Sindaco del Comune di Assemini in data 30/10/2019 ed inserita nella piattaforma Con.Te (prot. 0006812-30/10/2019-SC\_SAR-S10C-A).

Dal questionario e dalla documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria risultano attivati il controllo di regolarità amministrativa, il controllo sugli equilibri finanziari, il controllo sugli organismi partecipati e il controllo sulla qualità dei servizi.

Il Comune ha dichiarato che sull'attività dei controlli interni per il 2018 sono state svolte delle verifiche da parte del Collegio dei Revisori dei conti, come da verbali n. 30/2019 e n. 31/2019 (nota n. 780 del 19/02/2020), ma si conferma che **il controllo di gestione non viene esercitato.**

- Il controllo di regolarità amministrativa e contabile risulta svolto regolarmente.

E' risultata di apprezzabile interesse la relazione finale sul controllo successivo di regolarità amministrativa anno 2018 a cura del Segretario Generale dell'Ente. La relazione descrive esaurientemente le modalità operative con le quali si è proceduto al controllo in esame, gli atti sottoposti al controllo e le risultanze del controllo. Le verifiche effettuate non hanno riscontrato



irregolarità particolari ma, così come già detto in precedenza<sup>5</sup>, per quanto riguarda le determinazioni si rilevano diverse problematiche, tra cui la più evidente segnala che alcuni settori hanno dato una propria impostazione all'intestazione dell'atto, differenziandosi in modo evidente rispetto agli altri settori. Relativamente a questo aspetto, occorrerà definire per il futuro degli standard uniformi e obbligatori per tutti i settori.

Il Segretario generale evidenzia inoltre, un problema di qualità nella produzione dell'atto amministrativo, sia in termini di forma che di sostanza. Sovente, infatti, non vengono riportati correttamente i riferimenti di legge o non viene citata correttamente la normativa vigente e applicabile. Dall'esame delle determinazioni si evidenzia, inoltre, ad avviso del Segretario generale, che sussistono diversi casi in cui potrebbero ragionevolmente emergere dubbi sulla corretta applicazione delle norme a tutela della privacy. La scarsa attenzione che spesso viene usata nella redazione degli atti ha portato a casi di evidente "copia e incolla" che hanno generato grossolani errori; spesso molti atti sono stati oggetto di pareri sfavorevoli da parte dell'ufficio finanziario in merito alla corretta imputazione di spesa. Inoltre, la motivazione dell'atto spesso viene data per implicita e sottintesa ed è del tutto assente nel testo. Occorrerebbe effettuare attente verifiche della corretta stesura degli atti prima di procedere alla loro pubblicazione per evitare errori di digitalizzazione.

- Con nota prot. n. 780 del 19/02/2020, il Sindaco del Comune di Assemini chiarisce che per quanto riguarda il controllo di gestione, lo stesso è stato meglio disciplinato nel testo del nuovo regolamento in fase di approvazione (trasmesso in bozza alla Presidenza del Consiglio con nota del 29/11/2019) che ne prevede "la definizione", "l'ambito di applicazione" e "la periodicità" e "comunicazioni".
- Il controllo strategico, come ampiamente riferito, non è stato attivato in conformità a quanto previsto dal regolamento dell'Ente.

Il Sindaco ha voluto precisare che, nonostante il controllo strategico non sia ancora formalizzato, lo stesso viene assicurato "attraverso la misurazione e valutazione della performance, soprattutto quella organizzativa che rileva i risultati degli obiettivi che l'Amministrazione si pone nel

---

<sup>5</sup> Cfr. cap. V della presente relazione.

*suo complesso*”. Ciò, comunque, si verifica a partire dal 2019, esercizio in cui la performance organizzativa, ad avviso del Sindaco, monitora l’andamento della gestione dell’Ente.

- **Il controllo sugli equilibri finanziari** è stato svolto regolarmente, in istruttoria sono state prodotte 3 deliberazioni, 2 del Consiglio comunale e una della Giunta comunale a seguito di lettera istruttoria da parte del Magistrato Istruttore. Dal questionario si rileva che non sono state chieste misure per ripristinare l’equilibrio finanziario e che non è stato previsto l’impiego della quota libera dell’avanzo di amministrazione per salvaguardare gli equilibri finanziari.
- **Il controllo sugli organismi partecipati:** la verifica è stata effettuata con la deliberazione del Consiglio comunale n. 73/2018 riguardante il piano di razionalizzazione -revisione periodica delle partecipazioni detenute al 31/12/2017.

E’ stato già precisato dalla Sezione che tale documento (peraltro espressamente previsto dalla normativa) non può considerarsi attività reportistica e che, in specie per la società *in house providing* (Its Area Vasta S.C.a.r.l) per la quale il Comune di Assemini partecipa al comitato per il controllo analogo istituito nel mese di ottobre 2018 e per la quale è stato approvato apposito budget per il 2019, occorrerà per il futuro fornire una più adeguata e completa documentazione reportistica.

- **Il controllo sulla qualità dei servizi** è stato effettuato nell’ambito dei Servizi Socio Culturali che ha prodotto un report così come indicato nel verbale del Collegio dei Revisori n. 31/2019 chiarendo che si tratta di un monitoraggio delle presenze nel periodo dal 2 al 31 maggio 2018. Il report riporta, infatti, il monitoraggio sulle presenze presso la biblioteca comunale di Assemini e Decimomannu e le motivazioni per le quali gli utenti hanno visitato la biblioteca. Tale attività di controllo sulla qualità dei servizi risulta assolutamente insufficiente e discontinua ad avviso della Sezione, ed è addirittura molto più esigua rispetto a quello effettuata nell’esercizio 2016.

L’Ente non ha effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti.

Conclusivamente la Sezione osserva che il sistema dei controlli interni del Comune di Assemini, se si eccettua il lieve miglioramento riscontrato nel controllo successivo di regolarità

amministrativa, ripropone le criticità già rilevate nei precedenti esercizi, considerato il mancato svolgimento sia del controllo di gestione sia del controllo strategico.

Quanto al nuovo regolamento (che dovrebbe consentire di superare le incongruità delle vigenti disposizioni e l'avvio dei moduli di controllo di gestione e strategico), di cui era stata comunicata la predisposizione per la successiva approvazione consiliare, è stato precisato in prossimità della conclusione istruttoria (nota del Sindaco in data 21 maggio 2020, prot. 18877) che la competente Commissione Consiliare dovrebbe esaminare il testo alla ripresa dei lavori, successivamente alla pausa indotta dalla condizione emergenziale sanitaria, per portarla in seguito all'ordine del giorno del Consiglio comunale.





CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA



