



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**VERIFICA SUL FUNZIONAMENTO DEL
SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI
INTERNI NEL COMUNE DI CARBONIA
ESERCIZIO 2020**

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



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



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**VERIFICA SUL FUNZIONAMENTO DEL
SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI
INTERNI NEL COMUNE DI CARBONIA
ESERCIZIO 2020**

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

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

Magistrato relatore: Ref. Dott.ssa Stefania Gambardella

Funzionario istruttore: Dott. Stefano Deliperi

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).....	8
4	IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3).....	11
5	IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4).....	14
6	IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5)	18
7	IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6).....	21
8	IL CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI (SEZIONE 7)	24
9	APPENDICE COVID-19 (SEZIONE 8).....	2427
10	APPENDICE LAVORO AGILE (SEZIONE 9).....	2429
11	OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE	30

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. 131/2014.

In quest'ottica si colloca il disposto 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 ha imposto ai sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e 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.

In base alle suddette Linee Guida, tale referto è effettuato attualmente attraverso la compilazione di un questionario predisposto annualmente dalla Sezione delle Autonomie.

L'essenzialità del buon funzionamento dei controlli interni degli Enti locali è, sul piano normativo, attestata anche dalla specifica sanzione pecuniaria che il citato art. 148 prevede per gli anzidetti organi di vertice, in ipotesi di inadeguato funzionamento dei controlli in argomento, che, in base alle norme vigenti, è irrogata dalla competente Sezione Regionale Giurisdizionale della Corte dei conti, su iniziativa del Procuratore Regionale (v. artt. 133 e ss. c.g.c), che si attiva su segnalazione della competente Sezione Regionale di Controllo, alla quale spetta, appunto, la verifica dell'esistenza e funzionalità del sistema integrato dei controlli interni (ex art. 52, c.4, c.g.c.).

Come precisato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR dell'11 dicembre 2014, il controllo affidato alla Corte mira alla valutazione e verifica: dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni; degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati; dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile; degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; del monitoraggio interno, da parte dell'Ente, in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente medesimo; del monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra l'Ente in riferimento e gli organismi partecipati dall'Ente stesso.

1.2. Il questionario 2020.

Con deliberazione n. 13/2021/INPR del 21 luglio 2021, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'anno 2020.

La relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni per il predetto anno conserva, in buona parte, inalterato il contenuto delle Linee guida approvate gli anni precedenti, essendo strutturata in forma di questionario a risposta sintetica, articolato in più sezioni, 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 riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari dell'Ente.

In ragione dei noti eventi pandemici, è stata inserita anche una "appendice COVID", strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare l'emergenza. È stata inserita anche una "appendice lavoro agile", collegata ai controlli

relativi al c.d. “*smart working*”, che ha accompagnato la riorganizzazione del lavoro nelle pubbliche amministrazioni.

In proposito si ricorda che, con riferimento all'emergenza COVID, 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 rendere i controlli medesimi più aderenti alle criticità connesse a tale complessa e delicata situazione sanitaria.

1.3. Gli obblighi di trasmissione alla Corte dei conti e le risultanze istruttorie.

Con la richiamata deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 13/2021/SEZAUT/INPR è stato stabilito che la relazione-questionario riguardante i controlli interni svolti nell'anno 2020 doveva essere trasmessa, mediante il Sistema operativo ConTe, alla competente Sezione Regionale di Controllo entro il 31 dicembre 2021 - salvo il termine più breve eventualmente stabilito dalla competente Sezione territoriale.

Nel caso di specie, la suddetta relazione risulta acquisita al sistema informativo ConTe, in data 28 dicembre 2020 (protocollo ricezione n. 7578 del 30 dicembre 2021), corredata dai seguenti atti:

a) referto del controllo di gestione (prot. ricezione n. 6540 dell'8 novembre 2021); b) deliberazione della Giunta comunale n. 154 del 6 ottobre 2021 di approvazione del referto del controllo di gestione (prot. ricezione n. 6539 dell'8 novembre 2021); c) indicatori di bilancio allegati alla deliberazione Giunta comunale n. 154/2021 (prot. ricezione n. 6542 dell'8 novembre 2021).

Sul sito *web* istituzionale è stato reperito il parere del Collegio dei Revisori dei conti sulla relazione-questionario sul sistema integrato dei controlli interni 2020 espresso con verbale n. 108/2021 del 21 dicembre 2021 avente esito positivo.

Sul predetto sito *web* istituzionale sono stati reperiti, fra gli altri, i seguenti atti:

- Statuto comunale, approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 61 del 3 luglio 2017;
- Regolamento di contabilità armonizzato, approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 108 del 19 dicembre 2016;

- Regolamento dei controlli interni, approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 47 del 12 giugno 2015;
- Regolamento sull'ordinamento degli uffici e servizi, approvato con deliberazione Giunta comunale n. 54 del 22 aprile 2020 e modificato con deliberazione Giunta comunale n. 133 del 7 settembre 2021;
- Regolamento per l'accesso agli impieghi, approvato con deliberazione Giunta comunale n. 61 del 27 aprile 2020;
- Regolamento per i servizi di economato, approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 6 del 27 gennaio 2016.

1.4. Le integrazioni istruttorie.

Il Magistrato istruttore, con nota prot. n. 1951 del 13 aprile 2022 ha chiesto chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio in relazione ad alcuni profili di criticità e all'effettivo svolgimento dei controlli interni nell'anno in riferimento. Il Comune ha riscontrato la richiesta istruttoria con nota prot. n. 24347 del 2 maggio 2022, a firma del Sindaco.

1.5 Le precedenti verifiche svolte dalla Sezione sul sistema integrato dei controlli interni

Con riferimento al Comune di Carbonia la Sezione di controllo ha esercitato le proprie funzioni di verifica dei controlli interni per il 2018, pronunciando un giudizio di sostanziale adeguatezza con alcune osservazioni, con deliberazione n. 21/2020/VSGC del 2 aprile 2020.

Con riferimento all'anno attualmente in esame, di seguito si darà conto di quanto emerge dalle dichiarazioni rese dal Comune nella relazione- questionario, dell'attività istruttoria svolta, dei chiarimenti forniti dal Comune e delle osservazioni/raccomandazioni conclusive di competenza della Sezione di controllo, dandone distinta evidenza in relazione alle varie sezioni in cui si articola la relazione- questionario.

2 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1)

2.1. Il sistema dei controlli interni - Esercizio 2020.

Il questionario-relazione sui controlli interni si apre con la Sezione Prima dedicata al “sistema dei controlli interni”, finalizzata alla ricognizione degli adempimenti comuni ai vari tipi di controlli, che nel loro complesso costituiscono il “sistema integrato” di controllo interno degli enti locali.

Nella prima parte del questionario-relazione, si attesta che tutte le tipologie di controllo previste dal TUEL, oggetto di specifico regolamento comunale¹, sono state espletate, conformemente alle relative previsioni e finalità (punto 1.1), anche per il numero dei *report* effettuati (punto 1.2).

L’Ente precisa anche di non avere avuto segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza su eventuali carenze nelle pubblicazioni di legge (punto 1.3) e dichiara di non avere alcuna criticità nei vari tipi di controllo, salvo una criticità dichiarata di “basso” grado nel controllo sugli equilibri finanziari (punto 1.4). Si puntualizza che sono stati ufficializzati *report* in tutti gli ambiti di controllo, con 7 azioni correttive nell’area del controllo di regolarità amministrativo e contabile (punto 1.5) e con alcune modifiche volte alla maggiore integrazione dei controlli interni sugli equilibri finanziari e sulla qualità dei servizi (punto 1.6).

Il Comune dichiara infine che non vi sono pronunce della Sezione regionale di controllo contenenti osservazioni sull’adeguatezza e sul funzionamento dei controlli interni a cui l’ente non abbia ancora dato seguito con i necessari interventi correttivi (punto 1.7).

¹ Come già rilevato nella premessa, il Comune di Carbonia ha adottato il proprio Regolamento sui Controlli Interni con deliberazione del Consiglio Comunale n. 47 del 12 giugno 2015.

3 IL CONTROLLO DI REGOLARITA' 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 esercitato, 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 viene esercitato in via successiva, invece, 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”*.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è disciplinato dagli artt. 5-13 del Regolamento sui controlli interni, sia per la fase preventiva che per quella successiva.

Il controllo in discorso, in via preventiva, è esercitato dal Dirigente del Settore interessato e si sostanzia nel parere di regolarità tecnica reso su ogni atto deliberativo di Giunta o Consiglio, che non sia atto di mero indirizzo.

Il controllo di regolarità amministrativa in via successiva è invece esercitato *“sotto la direzione del segretario generale, con la collaborazione di personale appositamente individuato, in particolare per l'esame di specifiche categorie di atti che richiedano competenze tecniche specifiche”* (art. 10 del Regolamento).

Quanto all'individuazione degli atti da esaminare, sono assoggettati al controllo *“le determinazioni di impegno di spesa, i contratti, e gli altri atti amministrativi dell'ente”* (art. 11 co. 1 del Regolamento) e il controllo in argomento è esercitato *“con tecniche di campionamento, anche di tipo informatico”* che, secondo il regolamento, devono *“garantire l'effettiva casualità della selezione degli atti da sottoporre a controllo”* (art. 11 co. 2 del Regolamento).

3.2. Analisi del questionario.

Nella relazione-questionario del Sindaco, oggetto dell'odierno controllo, si precisa che, in rapporto alle disposizioni dell'art. 49 del TUEL, ("Pareri dei responsabili dei servizi"), non sono state adottate delibere di Giunta o Consiliari con parere negativo (punto 2.1). Si chiarisce, inoltre, che i responsabili dei servizi hanno relazionato anche sui riflessi dell'atto sulla situazione economico-finanziaria e sul patrimonio dell'Ente (punto 2.2).

La relazione/questionario riferisce anche sulla tecnica di campionamento degli atti da assoggettare al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, precisando che essa si è improntata al criterio della casualità (punto 2.3 si dichiara "*estrazione casuale semplice*"), così come previsto dal Regolamento sui controlli interni (art. 11).

Sotto altro profilo si è precisato che gli esiti del controllo di gestione dell'anno precedente hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'Ente da sottoporre al controllo successivo (punto 2.4) ed hanno influito sulle tecniche di campionamento adottate nel corso del 2020 (punto 2.5), che evidentemente - sotto questo aspetto - non sono state improntate, correttamente, al criterio della "pura" casualità.

Sotto il profilo degli esiti del controllo effettuato, si precisa che sono stati sottoposti a controllo successivo 125 atti su 1.323 emanati, contestando 7 irregolarità, tutte sanate (punto 2.6).

Dalla relazione emerge inoltre che i *report* in favore dei responsabili dei servizi hanno avuto cadenza annuale (punto 2.7); non risultano effettuate ispezioni (punto 2.8) mentre sono state verificate le attestazioni dei pagamenti successivi alla scadenza dei termini (art. 4 del decreto legislativo n. 231/2002) con le modalità dell'art. 41 del decreto-legge n. 66/2014, convertito nella legge n. 89/2014 (punto 2.9).

Si precisa, inoltre, che nei casi di riscontrate irregolarità, sono state inviate direttive ai singoli responsabili dei servizi, alle quali i medesimi si sono adeguati (punto 2.9).

Trattasi, quanto a quest'ultimo aspetto, di profilo di particolare interesse, atteso che, 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*", considerando anche che il mancato adeguamento a tali direttive comporta la mancata

adozione delle “azioni correttive”, restando così frustrato il fine ultimo di tale controllo, come evidenzia la Sezione delle Autonomie nella citata deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG.

3.3. Richieste e integrazioni istruttorie.

In sede istruttoria sono stati chiesti chiarimenti in ordine alla scelta degli atti da assoggettare a controllo successivo mediante il criterio della “*estrazione casuale semplice*” (punto 2.3).

L’ente ha confermato l’adozione di tale criterio, affermando che “*la casualità dell’estrazione, indicata nella previsione regolamentare, è apparsa la tecnica che poteva offrire maggiori garanzie di imparzialità nella scelta degli atti da sottoporre al controllo*”.

3.4. Le raccomandazioni della Sezione.

Dall’esame del questionario e dall’istruttoria condotta dal competente Ufficio di questa Sezione, risulta che il controllo in riferimento è stato complessivamente svolto dall’Ente, in conformità a quanto già accertato all’esito delle precedenti verifiche. La Sezione, nel ribadire una valutazione complessiva di sostanziale “adeguatezza”, rimarca tuttavia la persistenza di alcuni profili di criticità con margini di possibile miglioramento, con riferimento alla scelta degli atti da sottoporre al controllo in discorso

Infatti, nel prendere atto della risposta dell’Ente, deve evidenziarsi che la tecnica della “casualità” va comunque applicata non già in assoluto, ma su campioni significativi, come chiarito anche dalla Sezione delle Autonomie, per la quale la scelta deve avvenire, appunto, su “*campioni significativi, facendo ricorso a tecniche di campionamento assistite da attendibili metodologie statistiche*” (Sez. Aut., del. n. 22/SEZAUT/2019/INPR)..

In proposito si richiama anche la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. SEZAUT/28/2014/INPR, nella quale si evidenzia 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”*”. Sul punto, per conformare il controllo alle suddette esigenze, si rappresenta, pertanto, l’opportunità di provvedere alle relative modifiche delle previsioni regolamentari.

4 IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3)

4.1. Quadro normativo di riferimento.

Il controllo di gestione è delineato dall'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 individua lo scopo del controllo in questione nel *“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”*.

Con riferimento al controllo di gestione la Sezione delle Autonomie ha poi precisato che esso 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*. (cfr. deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR) ed ha anche evidenziato che il controllo in oggetto *“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.* (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG), ponendo anche in luce che *“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”* (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG cit.).

Con riferimento al Comune di Carbonia il controllo di gestione è svolto sotto la direzione del Segretario generale, che, nelle previsioni del Regolamento dei controlli interni, *“organizza e dirige il controllo di gestione e ne è responsabile”* e *“si avvale essenzialmente dei dati raccolti in modo automatico dal sistema informatico comunale, anche al fine di semplificare l'attività”* (art. 15 del Reg. Contr. interni).

Nel citato Regolamento si prevede che esso *“assume quale documento programmatico di riferimento il Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.) il quale, a sua volta, deve essere approvato in*

coerenza con il bilancio di previsione e con la relazione previsionale e programmatica; nel P.E.G. sono unificati, organicamente, il Piano Dettagliato degli Obiettivi (P.D.O.) ed il Piano della Performance” (art. 16 co. 1 Regolamento cit.) e si sviluppa secondo le seguenti fasi:

“a) predisposizione ed analisi di un piano dettagliato di obiettivi;

b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti;

c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa;

d) elaborazione di indici e parametri finanziari, economici e di attività riferiti ai servizi ed ai centri di costo;

e) elaborazione di una relazione riferita alla gestione di aree di attività, alla gestione dei singoli servizi o centri di costo o di singoli programmi e progetti” (art. 16 del Regolamento sui controlli interni) (art. 16 co. 2 cit).

4.2. L'analisi del questionario 2020.

Secondo quanto riportato nella relazione-questionario, l'Ente si è dotato di un sistema di contabilità economica basato su rilevazioni analitiche per centri di costo per valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa (punto 3.1), si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuto con il metodo della partita doppia (punto 3.2).

Sotto altri profili del controllo in argomento, nella relazione-questionario si dichiara che a) i regolamenti e le deliberazioni dell'Ente non prevedono espressamente direttive cogenti in materia, da parte della struttura centrale nei confronti delle articolazioni decentrate (punto 3.4);

b) i report periodici prodotti sono tempestivi e permettono di avere informazioni utili nel 50% dei casi (punto 3.4);

c) sono stati predisposti indicatori di *output*, economicità e di analisi finanziaria, efficacia, efficienza, ma non di attività/processo (punto 3.5);

d) è stato verificato l'utilizzo dei risultati del controllo di gestione per la riprogrammazione degli obiettivi (punto 3.6) in più di 10 casi (punto 3.6.1).

Da ultimo, nella relazione questionario si precisa che il tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale da parte degli utenti è stato del 85,94% (punto 3.7) e si

indica come “Alto” il grado complessivo del raggiungimento degli obiettivi operativi nell’ambito dei servizi amministrativi, tecnici e alla persona (punto 3.8).

4.3. Il referto di gestione 2020.

Il Referto del Controllo di gestione, come previsto dall’art. 198 *bis* TUEL, è stato inserito nel sistema informativo ConTe, ai fini della prevista comunicazione alla Corte dei conti.

5 IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4)

5.1. Quadro normativo di riferimento.

Il controllo strategico è previsto dall'art. 147 e dall'art. 147 *ter* del TUEL.

La finalità del controllo strategico è quella di verificare lo stato di attuazione degli obiettivi fissati nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo politico. L'esito eventualmente negativo del controllo rimette in discussione le scelte di pianificazione strategica e ne impone la rimodulazione. In base alle previsioni dell'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 del 16 agosto 2019).

Il controllo strategico, nel Comune di Carbonia, è disciplinato dall'art. 21 del Regolamento dei controlli interni ed è affidato a specifica unità sotto la direzione del Segretario generale.

5.2. L'analisi del questionario 2020.

Nella relazione-questionario, oggetto della presente analisi, si precisa che l'Ente ha approvato il P.E.G. riferito alla programmazione di bilancio 2021-2023 e l'ha pubblicato sul sito *web* istituzionale nella sezione *“Amministrazione Trasparente”* (punto 4.1). Da accertamenti operati dall'Ufficio di controllo di questa Sezione, tuttavia, non risulta una simile pubblicazione.

Nella relazione-questionario, inoltre, si precisa che il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione (punto 4.2). Tuttavia, si dichiara che in sede di controllo non vengono utilizzate le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni allocative delle risorse, di gestione dei servizi e politiche tariffarie (punto 4.3), mentre vengono effettuate verifiche preventive tecnico-economiche sulle scelte di programmazione (punto 4.4).

Nella relazione-questionario, si precisa che gli indicatori predisposti e applicati nel 2020 sono quelli di *performance* individuale e organizzativa, di mantenimento, e di miglioramento della qualità di servizi (punto 4.5), ma non anche di innovazione e sviluppo.

La relazione-questionario dà atto del raggiungimento del 100,00% degli obiettivi strategici nel corso dell'anno (punto 4.6), con una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi formalizzata dall'Ente (punto 4.7). Nella relazione si dichiara inoltre che l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi avvalendosi di tutti i parametri indicati nel questionario ("risultati raggiunti rispetto agli obiettivi", "tempi di realizzazione rispetto ai risultati", "rispetto degli standard di qualità prefissati"), ad esclusione di quello attinente al "grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati" (punto 4.8).

Si dichiara infine che il monitoraggio dello stato di attuazione del P.E.G. è effettuato due volte all'anno, precisando che il monitoraggio intermedio rileva lo stato di attuazione degli obiettivi al 30 settembre di ogni anno e il monitoraggio finale rileva la situazione al 31 dicembre (punto 4.9 come integrato nella relativa nota).

5.3. Gli elementi emersi in sede istruttoria.

Il competente Ufficio di controllo della Sezione, nella richiamata nota istruttoria, ha chiesto chiarimenti in ordine:

- a) al mancato ricorso alle informazioni provenienti dalla contabilità analitica per l'adozione delle decisioni relative all'allocazione delle risorse, alla gestione dei servizi e alle politiche tariffarie al fine di integrare il ciclo della *performance* con quello del bilancio (punto 4.3);
- b) all'assenza degli indicatori di innovazione e sviluppo (punto 4.5).

In merito l'Ente afferma che:

- per quanto sub precedente lettera a) *"le informazioni e i dati provenienti dalla contabilità analitica vengono presi in considerazione e attentamente analizzati ma non possono orientare l'allocazione delle risorse, la gestione dei servizi e le politiche tariffarie. Per scelta politica, si tiene conto prioritariamente del contesto socio-economico, gravemente impoverito e provato prima dalla crisi e poi dalla pandemia, della Città. Per l'allocazione delle risorse finalizzate alla gestione dei servizi, che al momento non possono essere ampliati, ci si basa sui contratti in essere, sullo storico delle spese e sui risultati del Bilancio consolidato, in considerazione anche delle ristrettezze in cui si trova ad agire il Bilancio comunale. Le stesse politiche tariffarie non possono essere ritoccate se non con il rischio di creare il definitivo tracollo economico dell'economia cittadina"*.
- per quanto sub precedente lett. b), invece, ha confermato che gli indicatori predisposti e applicati nel 2020 sono quelli di *performance* individuale e organizzativa, di mantenimento, di miglioramento della qualità di servizi (punto 4.5), restando esclusi quelli di innovazione e sviluppo. In proposito l'Ente ha specificato che *"come per altre*

annualità precedenti, si è indicato il non utilizzo di tali indicatori, poiché per il PEG 2020 i Dirigenti hanno preferito utilizzare altre tipologie di indicatori scelti tra i 14 descritti nell'allora vigente Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance.

In merito l'Ente ha però anche dichiarato di ritenere che "(...) questo genere di criticità sarà superata già a partire dall'annualità 2021 con l'utilizzo del nuovo Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 73 del 4/6/2021".

5.4. La Relazione sulla Performance 2020.

Va ricordato che il quadro della pianificazione strategica è definito da diversi atti, quali: le linee programmatiche presentate al Consiglio comunale dal Sindaco appena eletto; il D.U.P., il bilancio di previsione; il piano delle *performance*; la relazione di inizio mandato.

Particolare rilievo assume il D.U.P., la cui efficacia precettiva trova conferma nell'art. 170, comma 7, del TUEL che rimanda al regolamento di contabilità la disciplina dei casi di inammissibilità e improcedibilità delle deliberazioni di Consiglio e di Giunta che non siano coerenti con i contenuti programmatici del D.U.P. medesimo.

Nel caso di specie, il bilancio e i relativi allegati, fra cui il D.U.P., risultano approvati con deliberazione Consiglio comunale n. 6 dell'11 marzo 2020, mentre la relazione sulla *performance* 2020 è stata approvata con deliberazione Giunta comunale n. 111 del 20 luglio 2021.

5.4. Le raccomandazioni della Sezione.

La Sezione esprime una valutazione positiva sulla metodologia di controllo, considerato che, come chiarito anche dalla Sezione delle Autonomie, è *"opportuno che il controllo strategico sia integrato con il controllo di gestione"* (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

La Sezione, prende atto delle difficoltà connesse alla crisi economica e alla pandemia a cui il Comune si riferisce ma raccomanda comunque all'Ente di assumere le iniziative più convenienti per superare le criticità emerse in sede di analisi della relazione-questionario, ricordando che occorre predisporre, a preventivo, un sistema di verifica tecnica/economica sull'attuazione delle scelte programmatiche operate. La specificità del controllo strategico è infatti, proprio quella 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). Sul piano del controllo strategico, occorrerà, dunque *"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” (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

6 IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5)

6.1. Quadro normativo di riferimento.

Il controllo sugli equilibri finanziari è previsto e disciplinato dall'art. 147 *quinquies* del TUEL, il quale prevede che esso 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 richiamata disposizione stabilisce anche 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 controllo di cui trattasi è destinato ad individuare i flussi informativi necessari per attivare tempestivamente gli opportuni processi correttivi a fronte di un andamento gestionale incompatibile con le previsioni di bilancio, in funzione di ripristino dell'equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Gli equilibri finanziari riguardano le gestioni di competenza, di cassa e dei residui.

Nel caso di specie, il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato fondamentalmente dal Regolamento di contabilità armonizzato, approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 108 del 19 dicembre 2016, integrato dagli artt. 18-20 del Regolamento dei controlli interni, sotto la direzione del Responsabile dei Servizi finanziari dell'Ente, la vigilanza del Collegio dei Revisori dei conti e il supporto del *“personale del settore che, costantemente, monitora il permanere degli equilibri finanziari”* (art. 19 del Regolamento dei controlli interni).

Il controllo si sviluppa nelle seguenti fasi: *“il dirigente del servizio affari finanziari e contabili, con cadenza semestrale incontra i dirigenti degli altri servizi nei quali è strutturato l'Ente, nella quale vengono esaminati, distintamente per ogni centro di responsabilità:*

- a) l'andamento della gestione di competenza (accertamenti/impegni) dei capitoli affidati con il Piano Esecutivo di Gestione;*
- b) l'andamento della gestione dei residui attivi e passivi con la verifica circa la sussistenza del titolo giuridico del credito/debito;*
- c) l'andamento della gestione di cassa con particolare rilievo alle entrate a specifica destinazione.*

Tale verifica dovrà proiettarsi fino alla chiusura dell'esercizio, considerando anche l'evoluzione degli incassi e dei pagamenti che si perfezioneranno nel periodo di riferimento" (art. 20 Regolamento controlli interni).

Il regolamento prevede poi che, in caso di emersione di situazioni tali da pregiudicare gli equilibri finanziari, il Responsabile dei Servizi finanziari procede alle segnalazioni di cui all'art. 153 comma 6, del TUEL.

6.2. Il questionario 2020.

Dalla relazione-questionario, oggetto della presente verifica, emerge :

la mancata integrazione del controllo sugli equilibri di bilancio con quello sugli organismi partecipati (punto 5.1); la mancata adozione di specifici indirizzi e/o coordinamenti per lo svolgimento del controllo sugli equilibri medesimi da parte del Responsabile del Servizio finanziario (punto 5.2); il coinvolgimento nel controllo in argomento degli Organi di governo, del Segretario generale e dei responsabili dei servizi per più di due volte (punto 5.3); la non necessarietà di misure di riequilibrio (punto 5.4); la non necessarietà dell'impegno della quota libera dell'avanzo di amministrazione (art. 187, comma 2, lett. b), del TUEL) per salvaguardare gli equilibri finanziari ex art. 193 del TUEL (punto 5.5); la compatibilità del programma dei pagamenti con la disponibilità di cassa (punto 5.6); l'assenza di iniziative, anche di carattere contabile, amministrativo o contrattuale (art. 183, comma 8°, del TUEL) per insufficiente disponibilità di cassa (punto 5.7); la ricostituzione delle entrate vincolate, utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL (punto 5.8).

Dalla relazione, infine, emerge, altresì che nel corso del 2020 sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6, del TUEL, per il costituirsi di situazioni - non compensabili con maggiori entrate o con minori spese - tali da provocare squilibri di bilancio (punto 5.9).

6.3. L'attività istruttoria.

Risulta predisposta specifica relazione sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio 2020 ai sensi dell'art. 193 del TUEL, accertati con deliberazione di Giunta comunale n. 177 del 9 dicembre 2020.

In sede istruttoria è stata chiesta la motivazione della mancata integrazione con il controllo sugli organismi partecipati (punto 5.1): in proposito, l'Ente ha affermato che *"si tratta di un refuso. L'integrazione con il controllo sugli organismi partecipati è realizzata, nell'ambito dei controlli analoghi ..."*.

6.4. Le raccomandazioni della Sezione.

La Sezione, in base all'esame della relazione-questionario e alle verifiche effettuate, ritiene che sussistono elementi per considerare "adeguato" il controllo in discorso. Ritiene, tuttavia, in rapporto essenzialmente alla non piena percezione della integrazione di tale tipo di controllo con quello sugli organismi partecipati (ricordando che altro è l'integrazione del controllo sui bilanci con il controllo sugli organismi partecipati, di cui al paragrafo seguente, ed altro è il "controllo analogo"), di dover richiamare l'importanza che il controllo in argomento riveste in quanto *"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)"* (così deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG), nell'ambito del quale *"cruciale, in questo frangente, è il ruolo del responsabile del servizio economico- finanziario, chiamato non soltanto ad effettuare una prudente ricognizione delle risorse finanziarie disponibili, ma anche ad individuare il fabbisogno finanziario dell'Ente nonché l'eventuale disavanzo prospettico emergente dal quadro di riferimento gestionale"* (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

7 IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6)

7.1. Quadro normativo di riferimento.

Il controllo sugli organismi partecipati è previsto dall'art. 147 quater del TUEL, che dispone che *“l'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale”* e *“tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili”*.

Il controllo sugli organismi partecipati implica, dunque, che l'ente locale definisca un sistema di controlli sulle società partecipate, esercitati 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. 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”*.

Con riferimento al controllo in argomento, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, ha precisato 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”* ed ha evidenziato che l'Ente proprietario *“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”* e *“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”*. La Sezione delle Autonomie ha anche rilevato che *“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" (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

Il Comune di Carbonia ha disciplinato il controllo in argomento all'art. 23 del Regolamento dei controlli interni, a termini del quale esso è coordinato dal Segretario generale e *"si svolge con le modalità stabilite con la deliberazione della giunta comunale che determina gli obiettivi gestionali cui la società deve tendere e si estrinseca attraverso il controllo societario, il controllo economico-finanziario, il controllo di efficacia e il controllo sul valore delle partecipazioni i cui dati confluiscono nella deliberazione del Consiglio Comunale di ricognizione degli organismi partecipati"*.

7.2. L'esame del questionario 2020.

Dalla relazione questionario emerge che: il Comune si è dotato di specifica struttura per il controllo sugli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 147 *quater*, comma 1, del TUEL (punto 6.1); sono stati definiti i relativi indirizzi strategici e operativi annuali (punto 6.2); non sono stati approvati i *budget* rispetto a società partecipate *in house* o organismi strumentali controllati in quanto non ricorre la fattispecie (punto 6.3); l'individuazione delle società a controllo pubblico è stata effettuata secondo quanto previsto all'art. 2, lett. *b*) e *m*), del d.lgs. n. 175/2016 - TUSP (punto 6.4); sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali fra l'ente e le società partecipate (punto 6.6); è stata effettuata la prevista conciliazione dei rapporti creditori e debitori (art. 11, comma 6°, lett. *j*), del d.lgs. n. 118/2011) fra Ente e organismi partecipati (punto 6.7); è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 del TUSP (punto 6.8) ed è stata monitorata l'attuazione della norma in tema di gestione del personale delle partecipazioni societarie, ai sensi dell'art. 19 del TUSP (punto 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 del d.lgs. n. 50/2016 (punto 6.10); la relazione sul governo societario predisposta dalle società controllate contiene il programma di valutazione del rischio aziendale ai sensi dell'art. 6, commi 2 e 4, del TUSP) e non sono emersi indicatori di crisi aziendale (punti 6.11 e 6.12); non ricorre la fattispecie dell'avvenuta comunicazione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti delle deliberazioni assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico ai sensi dell'art. 11 commi 2 e 3 del TUSP (punto 6.13); sono previsti *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati sui profili organizzativi e gestionali (punto 6.14);

non ricorre la fattispecie della pubblicazione della carta dei servizi (punto 6.15); nell'anno sono stati elaborati e applicati indicatori di efficacia, efficienza, economicità e redditività (punto 6.16).

L'Ufficio di controllo ha verificato che, con deliberazione del Consiglio comunale n. 81 del 14 dicembre 2021, è stata effettuata la ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche detenute al 31/12/2020 ex art. 20 Tusp.

Dalla eseguita ricognizione risultano le seguenti partecipazioni societarie:

- * SO.MI.CA. s.p.a. (lavori pubblici e manutenzioni; partecipata al 100%, controllo analogo);
- * Abbanoa s.p.a. (gestione idrica e depurazione; partecipata al 0,7307905%);

Dalla sezione del sito *web* istituzionale "Amministrazione Trasparente" risultano inoltre gli organismi partecipati di seguito indicati:

- * Centro Italiano Cultura del Carbone (associazione culturale senza scopo di lucro insieme al Parco geominerario storico e ambientale della Sardegna, gestisce il Museo del carbone; partecipata al 51%);
- * Fondazione Cammino di S. Barbara (escursionismo religioso e culturale; partecipata all'11,63%);
- * Consorzio Industriale Provinciale di Carbonia Iglesias (area industriale e servizi; partecipato al 5,55%);
- * Ente di Governo dell'Autorità della Sardegna EGAS (gestione ambito territoriale idrico; partecipato al 0,139068%).

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

8.1. Quadro normativo di riferimento.

L'art. 147, comma 2, lett. e) del TUEL attribuisce agli enti locali il compito di *“garantire 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 Regolamento dei controlli interni del Comune di Carbonia prevede il controllo sulla qualità dei servizi all'art. 22 come *“volto a misurare la soddisfazione degli utenti”*, assegnandone l'espletamento sia direttamente agli uffici sia indirettamente ad organismi gestionali esterni. Nel regolamento si prevede che il Comune *“provvede quindi alla definizione degli standard di qualità dei servizi sulla base di appositi indicatori che saranno determinati con apposita deliberazione di giunta comunale”*.

8.2. La relazione-questionario 2020.

Nella relazione questionario si dichiara che: il Comune ha adottato la Carta dei servizi (punto 7.1); ha effettuato analisi sulla qualità *“effettiva”* (tempestività/adequatezza, coerenza, esaustività) solo su alcuni servizi (punto 7.2), individuando 4 indicatori di risultato (punto 7.3), senza estensione agli organismi partecipati (punto 7.4); gli indicatori individuati nel corso del 2020 sono stati quelli dell'accessibilità delle informazioni, della tempestività dell'erogazione, della trasparenza dei tempi di erogazione, della trasparenza sulle responsabilità del servizio, della correttezza con l'utenza, dell'affidabilità del servizio, della completezza del servizio e della conformazione agli *standard* di qualità (punto 7.5); gli indicatori soddisfano i requisiti di appropriatezza in oltre il 50% dei casi (punto 7.6); gli *standard* di qualità programmati annualmente sono conformi alla Carta dei servizi (punto 7.7); sono stati effettuati rilevamenti sul grado di soddisfazione degli utenti (punto 7.8), con modalità di rilevamento annuale (punto 7.8.1), su alcuni servizi (punto 7.8.2), con pubblicizzazione dei risultati (punto 7.8.3); non sono effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni (punto 7.9); sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli *standard* di qualità (punto 7.10); rispetto all'anno precedente, ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati (punto 7.11).

8.3. L'attività istruttoria.

In sede istruttoria sono stati richiesti chiarimenti in ordine: a) alla mancata estensione delle rilevazioni sulla qualità dei servizi agli organismi partecipati (punto 7.4), b) all'assenza di indicatori sulla trasparenza dei costi di erogazione e su reclami e segnalazioni di disservizi (punto 7.5) c) alla mancata effettuazione di comparazioni sistematiche (*benchmarking*) con i livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni (punto 7.9).

Con la richiamata nota n. 2260/2022 L'Ente ha fornito chiarimenti in ordine ad ogni punto. In particolare ha affermato:

- Con riferimento al punto di cui sub a): *“la qualità dei servizi, oggetto del controllo di qualità, è rilevata tramite indagini di customer satisfaction, con questionari somministrati ai fruitori esterni dei servizi erogati dal Comune, in forma diretta o tramite gestori del servizio. Tali questionari non sono stati somministrati ai fruitori esterni dei servizi offerti dalla Somica, società in house del Comune, poiché si tratta di fruitori indiretti di servizi forniti direttamente all'Amministrazione comunale. La qualità di questi servizi viene comunque controllata dai singoli uffici e responsabili con la verifica puntuale della corrispondenza tra le disposizioni contrattuali e quanto fornito dalla Società”*.

- Con riferimento al punto di cui sub b): *“nei questionari di customer satisfaction citati non sono presenti domande relative alla trasparenza dei costi di erogazione, poiché la maggior parte dei servizi è erogata in forma gratuita direttamente dal Comune (servizio uscierato, centralino, messi). Il servizio di trasporto scolastico è erogato con una piccola contribuzione da parte dell'utenza che è informata puntualmente sui costi, attraverso il bando annuale con cui si chiede di presentare domanda per accedere al servizio. La trasparenza è dunque assicurata dal bando pubblico. Per quanto attiene gli indicatori su reclami e segnalazioni, è stata data risposta negativa poiché, nei diversi questionari, non è prevista una domanda specifica su reclami e segnalazioni, ma nel questionario sul trasporto scolastico per ogni domanda viene chiesto di motivare l'eventuale insoddisfazione. Per gli altri questionari, l'eventuale giudizio negativo (scarso e insufficiente) viene considerato indicativo della necessità di un intervento correttivo, pur in assenza di un reclamo formale. Ogni ufficio, i/le Dirigenti e la Segretaria Generale sono, giornalmente, a disposizione, tramite telefono o e-mail, per dare risposta a eventuali reclami e segnalazioni”*.

- Con riferimento al punto sub c): *“non è stato possibile effettuare comparazioni sistematiche (benchmarking) con i livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni per la difficoltà di trovare Comuni delle stesse dimensioni del Comune di Carbonia che effettuino le stesse rilevazioni di qualità. E*

Per il 2021 ci impegniamo a proseguire la ricerca di Comuni simili con medesime rilevazioni, al fine di effettuare tali comparazioni”.

La Carta dei servizi, gli *standard* di qualità, i tempi di erogazione, i costi e altri aspetti inerenti i servizi all’utenza sono pubblicati sul sito *web* istituzionale, nella sezione “Amministrazione Trasparente”.

8.4. Le raccomandazioni della Sezione.

La Sezione prende atto di quanto rappresentato dal Comune e del suo formale impegno a proseguire le ricerche di Comuni con caratteristiche simili al Comune di Carbonia per effettuare le comparazioni sistematiche (*benchmarking*) al fine di assicurare margini di miglioramento al controllo in oggetto.

9 APPENDICE COVID-19 (SEZIONE 8)

Il questionario 2020 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)”* (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

Dalla relazione questionario risulta che nel corso del 2020 il Comune di Carbonia non ha adottato specifici protocolli in adeguamento alle esigenze determinate dall'emergenza sanitaria COVID-19 (punto 8.1) e non ha operato una verifica sulla puntuale adozione dei principali protocolli a tutela dei dipendenti dal rischio biologico da COVID-19 (punto 8.2).

In particolare, quanto alle specifiche tipologie di controllo, dal questionario risulta che:

1) Quanto al controllo di regolarità amministrativa e contabile:

non è stata adottata alcuna iniziativa in proposito (punti 8.3, 8.4, 8.5, 8.6).

In proposito, l'Ente, in sede istruttoria, ha osservato che *“le indicazioni e le direttive varate, a tutela dei lavoratori, erano indipendenti dal sistema dei controlli interni”*, precisando che in realtà, *“nel corso del 2020 sono state elaborate numerose indicazioni, comunicazioni, procedure operative e direttive da parte del datore di Lavoro, in alcuni casi in collaborazione con il Medico del Lavoro e il Responsabile del Servizio di Prevenzione e Protezione, per la tutela dei dipendenti in ragione della nuova situazione emergenziale derivante dalla pandemia di Covid-19”* e che *“la verifica è stata puntualmente condotta dal Datore di Lavoro, dalla Segretaria e dai/dalle Dirigenti ma in modo indipendente rispetto ai controlli interni e al suo relativo Regolamento”*.

Il Comune, in sede istruttoria, ha anche precisato che il Regolamento sui controlli interni non è stato modificato ma *“le procedure di controllo sono state rafforzate a livello operativo, con l'adozione, ad esempio, di un Piano dei controlli con la definizione delle schede di controllo (check list) da utilizzare come riferimento per l'esercizio dei controlli”*.

2) Quanto al controllo di gestione:

E' stato verificato il collegamento fra risorse finanziarie disponibili e obiettivi assegnati a seguito delle esigenze straordinarie determinate dall'emergenza sanitaria da COVID-19 (punto 8.7); i sistemi informativi hanno consentito lo svolgimento del lavoro agile e la relativa verifica (punto 8.10); è stato effettuato il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile (punto 8.8); e sono stati monitorati i tempi di realizzazione dei medesimi obiettivi (punto 8.9).

3) Quanto al controllo strategico:

la programmazione strategico-operativa non è stata adeguata alle mutate esigenze dell'Ente in relazione all'emergenza sanitaria da COVID-19 (punto 8.11), non è stato rivisto il D.U.P. al fine di individuare gli interventi prioritari (punto 8.12), mentre si dichiara l'efficace adattamento dei moduli organizzativi alle mutate esigenze, assicurando la continuità dei servizi (punto 8.13).

In proposito, il Comune, in sede istruttoria, ha specificato che *“si è tenuto conto dei mutamenti e criticità indotti dalla pandemia, a livello organizzativo e gestionale, attraverso la modifica del PEG, approvata con deliberazione della Giunta Comunale n. 185 del 15/12/2020”*.

4) Quanto al controllo sugli equilibri finanziari:

la legislazione emergenziale ha influito sulla verifica della congruità delle stime dei trasferimenti erariali, delle entrate tributarie, delle altre entrate correnti, del rispetto dei vincoli di finanza pubblica e dell'equilibrio finanziario (punto 8.14), e sono intervenute modifiche nella riscossione delle entrate (punto 8.15); l'Ente ha svolto il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza sanitaria COVID-19 per la corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo (punto 8.16); l'emergenza ha influito sui contratti di fornitura in essere (punto 8.17); sono state volontariamente ridotte le entrate derivanti da TARI (punto 8.19); i disavanzi sono stati coperti mediante contributi statali istituiti per fronteggiare l'emergenza sanitaria COVID (punto 8.19).

5) Quanto al controllo sugli organismi partecipati:

Non è stato effettuato alcun adeguamento dei contratti di servizio con gli organismi partecipati (punto 8.20).

6) Quanto al controllo sulla qualità dei servizi.

Si è proceduto alla verifica del mantenimento dei livelli di qualità di efficacia ed efficienza dei servizi all'utenza in termini di dimensioni delle prestazioni erogate, di prontezza e rapidità, di coerenza ed esaustività in tutti i casi (punto 8.21); è stata garantita la corretta e costante informazione sui servizi disponibili (punto 8.22), il livello degli *standard* di qualità è stato rimodulato in rapporto al grado di soddisfazione dell'utenza (punto 8.23), ma non si è proceduto a una mappatura dei processi per evidenziare e superare le eventuali criticità in ragione delle nuove modalità di lavoro agile (punto 8.24).

10 APPENDICE LAVORO AGILE (SEZIONE 9)

Nella relazione-questionario oggetto della presente disamina, emerge che nel corso del 2020: il 75% del personale dirigenziale e il 56% del personale a tempo indeterminato non dirigenziale ha prestato attività lavorativa in modalità agile (punto 9,1) con percentuali variabili del personale assegnato ai vari servizi (punto 9.2); le difficoltà di tipo tecnologico incontrate nell'organizzazione del lavoro (punto 9.3) sono state "medie" (punto 9.3.1) e "basse" quelle di tipologia gestionale/organizzativa (punto 9.3.2.), quelle connesse legate alla natura della prestazione (punto 9.3.3) e di tipo logistico (punto 9.3.4); gli organi di controllo interno hanno verificato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici realizzati dall'Ente (punto 9.4); in più del 50% dei casi le soluzioni adottate si sono rivelate adeguate (punto 9.5); è stato disciplinato il sistema di rendicontazione delle prestazioni di lavoro agile (punto 9.6); il sistema di misurazione e valutazione della *performance* non è stato adeguato alla nuova organizzazione del lavoro agile (punto 9.7); sono stati individuati indicatori di valutazione dello stato di implementazione, della performance individuale e organizzativa (punto 9.8).

In sede istruttoria, l'Ente ha segnalato che *"non è stato possibile adeguare il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance nel corso del 2020. Il sistema è stato innovato, tenendo conto anche della propensione alla flessibilità (resa quanto mai necessaria dalle nuove forme di organizzazione del lavoro), e prontamente applicato nel corso del 2021 con il citato nuovo Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance, approvato con deliberazione della Giunta Comunale n. 73 del 4/6/2021. Nella pratica quotidiana, nel corso del 2020 e successivi, si è comunque tenuto conto della nuova organizzazione del lavoro agile"*.

11 OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

Nel ricordare che con la precedente verifica sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Carbonia del 2018 (deliberazione n. 21/2020/VSGC), si è dato atto che il sistema integrato dei controlli interni appariva sufficientemente adeguato rispetto alle esigenze dell'Ente, pur necessitando di qualche miglioramento, all'esito dell'esame della relazione-questionario e della documentazione acquisita in sede istruttoria, va ora ribadita analoga valutazione per il funzionamento di tali controlli anche per il 2020, nonostante l'esistenza di ulteriori margini di miglioramento.

Rinviando alle osservazioni e ai rilievi espressi nel corpo della presente relazione, pertanto, la Sezione, evidenzia in particolare le seguenti considerazioni e raccomandazioni:

- in merito al **controllo di regolarità amministrativa e contabile**, si evidenzia la necessità di rivedere la tecnica di campionamento degli atti mediante sistemi di estrazione casuale, con conseguente correlata opportuna modifica delle norme regolamentari, richiamando anche quanto espresso dalla Sezione Autonomie con la deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR, laddove viene rimarcata *“l'esigenza che l'esame ex post degli atti, attuato mediante campionamento, sia esteso a campioni significativi, facendo ricorso a tecniche di campionamento assistite da attendibili metodologie statistiche”*;
- per quanto concerne il **controllo strategico**, si rappresenta la necessità di una maggiore utilizzazione delle informazioni provenienti dalla contabilità analitica;
- riguardo il **controllo sulla qualità dei servizi**, si raccomanda l'avvio delle attività che l'Ente si è impegnato a svolgere al fine di effettuare le comparazioni sistematiche (*benchmarking*) con i livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni.

