



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

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

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



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

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

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

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

Magistrato relatore: Referendario Elisa Carnieletto

Funzionario istruttore: dott.ssa Maria Carla Del Rio

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) .	9
4	IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3)	12
5	IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4)	15
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 E APPENDICE LAVORO AGILE	26
10	OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE.....	29

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

1.2. Il questionario 2020. Anche per l'anno 2020, la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti con deliberazione n. 13/2021/INPR del 21 luglio 2021 ha approvato la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei

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

1.3. Gli obblighi di trasmissione alla Corte dei conti e le risultanze istruttorie. Con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 13/2021/SEZAUT/INPR è stato ribadito che, anche per l'anno 2020, la relazione-questionario riguardante i controlli svolti nell'anno 2020 deve essere trasmessa alla Corte dei conti entro il 31 dicembre 2021 - salvo il termine più breve eventualmente stabilito dalle Sezioni regionali per gli Enti territoriali di rispettiva competenza - mediante caricamento a Sistema Con.Te. Il Comune di Capoterra ha allegato la relazione al sistema *“Con.Te”* in data 28 dicembre 2022, quindi entro il termine

stabilito del 31 dicembre 2021. L'ente ha inserito nella piattaforma "Con.Te" la deliberazione n. 184 del 14 dicembre 2021 riguardante l'approvazione del referto finale sul controllo di gestione e del questionario per le relazioni annuali del sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti sul funzionamento integrato dei controlli interni anno 2020. Si è reso pertanto necessario il reperimento di ulteriore documentazione sul sito web istituzionale dell'ente. In particolare, è stato consultato lo Statuto comunale (adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 50 del 19 settembre 2000); il Regolamento di Contabilità (approvato con deliberazione n. 2 del 26 gennaio 2017); il Regolamento per la Disciplina dei Controlli Interni (approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 87 del 14 dicembre 2015 e n. 68 del 20 novembre 2017); il bilancio consolidato e il rendiconto di gestione dell'esercizio 2020.

1.4. Le integrazioni istruttorie. Il Magistrato istruttore, con nota prot. n. 1773 del 6 aprile 2022 ha chiesto di fornire chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio in merito all'effettivo svolgimento dei controlli interni nell'anno 2020 da parte dell'ente. Con nota del 22 aprile 2022 l'ente ha puntualmente fornito i chiarimenti richiesti. La Sezione, al fine di evitare ripetute indagini istruttorie intese ad ottenere chiarimenti in merito alla compilazione del questionario e richieste di integrazioni documentali, raccomanda la puntuale osservanza delle citate Linee Guida e del termine per gli adempimenti richiesti dalla Sezione delle Autonomie. Il Collegio ritiene in questa sede necessario richiamare quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR *"la puntuale compilazione dello schema di relazione consente, inoltre, una conoscenza analitica degli eterogenei modelli attuativi espressi dalle realtà territoriali, non sempre funzionali al miglioramento del contesto organizzativo e gestionale del singolo Ente, ma, quantomeno, caratterizzati dalla presenza diffusa (anche se non priva di criticità) dei controlli di regolarità, di gestione e sugli equilibri finanziari"*.

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

pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente; il monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati. L'esito delle analisi dei questionari relativi agli esercizi anteriori a quello in esame è compendiato nella relazione allegata alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 23/SEZAUT/2019 sulle modalità e sul grado di applicazione della disciplina dei controlli interni. L'analisi ha utilizzato indicatori in grado di monitorare l'adeguatezza delle verifiche svolte dall'ente, in particolare se siano stati raggiunti i livelli di efficacia, efficienza ed economicità, se l'organizzazione sia stata funzionale agli scopi prefissati e se la qualità dei servizi sia stata aderente agli requisiti richiesti dalla normativa. Dall'analisi effettuata, il Comune di Capoterra è risultato tra gli enti classificati a rischio "medio-basso". In esito all'attività istruttoria svolta e all'analisi del referto 2020, il Collegio esprime le seguenti considerazioni e valutazioni sulla adeguatezza dei controlli interni del Comune di Capoterra in conformità ai criteri metodologici già enunciati da questa Sezione regionale per gli esercizi anteriori a quello in esame e agli orientamenti ed ai principi interpretativi della Sezione delle Autonomie. Dalla disamina del questionario e dall'attività istruttoria svolta al fine di verificare l'adeguatezza del sistema dei controlli interni del Comune di Capoterra, emergono numerose carenze strutturali e organizzative che devono essere evidenziate all'ente affinché adotti le opportune misure correttive e provveda alla generale implementazione del sistema integrato dei controlli interni, restando impregiudicata ogni valutazione sulla gestione finanziaria del Comune nel quadro complessivo dei controlli intestati alla Sezione regionale.

2 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1)

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

Il Comune di Capoterra è già stato oggetto di verifica da parte della Sezione di controllo della Regione Sardegna con deliberazioni n. 84/2015/PRSP, n. 120/2016/VSGC, n. 92/2017/VSGC e n. 20/2020/VSGC, riguardante l’esercizio 2018. In tale occasione, si evidenziava che erano stati assicurati il controllo di regolarità amministrativo-contabile e sugli equilibri finanziari, mentre le discrasie rilevate erano ascrivibili al controllo di gestione, al controllo strategico, al controllo sugli organismi partecipati ed al controllo sulla qualità dei servizi. In particolare, la Sezione regionale aveva evidenziato che il controllo di gestione non si avvaleva di un sistema di contabilità economica basato su rilevazioni per centri di costo; che il controllo strategico si avvaleva solo di indicatori di efficacia ed efficienza, e la percentuale media di obiettivi strategici raggiunti nell’anno era pari all’88 %; che il controllo sugli organismi partecipati non aveva prodotto alcun report e non era stato elaborato e applicato alcun indicatore tra quelli proposti dal questionario; che il controllo sulla qualità dei servizi era stato svolto direttamente dall’ente, ma non erano stati effettuati confronti sistematici (indagini di *benchmarking*) e non erano stati coinvolti i portatori di interesse (*stakeholders*).

2.2. Esercizio 2020. Nel questionario il Comune di Capoterra dichiara che il sistema dei controlli interni è svolto in piena ed effettiva conformità con i regolamenti dell’ente. L’Ente ha provveduto a disciplinare la materia dei controlli mediante il Regolamento di contabilità e il Regolamento dei controlli interni, il cui nuovo testo normativo è stato approvato con delibera consiliare n. 87 del 14/12/2015, poi integrato con delibera consiliare n. 68 del 30/11/2017. La struttura del predetto Regolamento prevede, oltre ai principi generali del sistema dei controlli interni del Comune, l’indicazione dei soggetti coinvolti nell’organizzazione del sistema dei controlli, la descrizione delle finalità e modalità del controllo amministrativo e contabile, preventivo e successivo, la descrizione delle finalità, dell’oggetto, della dimensione organizzativa, dei soggetti, delle fasi nonché della struttura operativa di supporto, la descrizione delle finalità e modalità del controllo di gestione, le finalità, l’oggetto, le modalità, i soggetti e la struttura tecnica operativa del controllo strategico, la descrizione dell’ambito di

applicazione, delle finalità e modalità operative del controllo sulle società partecipate non quotate e infine la descrizione della *customer satisfaction*. Il Regolamento dei controlli interni è stato integrato con delibera consiliare n. 68 del 30/11/2017 al fine di inserire la disciplina sul funzionamento del controllo sugli equilibri finanziari; il titolo IV disciplina, infatti, il controllo sugli equilibri finanziari, l'ambito di applicazione, le fasi del controllo e gli adempimenti in caso di esito negativo.

Nel questionario l'ente dichiara, per quanto attiene all'attività di reportistica, che degli 11 report previsti ne sono stati prodotti 10, con 24 unità di personale, dati che sono rappresentativi dell'impegno profuso dall'Amministrazione comunale nell'attività reportistica delle varie tipologie di controllo. Non sono state avviate azioni correttive a fronte dei report ufficializzati nell'anno da delibere di Giunta o del Consiglio (1.5). In merito, l'ente ha dichiarato nelle note che - alla data di presentazione del questionario - era in fase di approvazione la deliberazione del Consiglio comunale n. 117 del 2 dicembre 2021 riguardante la "revisione periodica delle partecipazioni detenute al 31/2/2020". Non sono intervenute segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza circa l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione (1.3), e non sono state registrate criticità nell'organizzazione e nell'attuazione dei controlli, salvo che nel controllo sulla qualità dei servizi, rispetto al quale si è riscontrato un grado medio di criticità (1.4).

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

3.1. Quadro normativo di riferimento. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, previsto dall'art. 147-bis del TUEL, viene effettuato, in via preventiva, da ciascun responsabile di servizio attraverso il parere di regolarità tecnica e dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile nonché del visto di attestazione della copertura finanziaria. Il controllo di regolarità amministrativa avviene nella fase successiva con le modalità definite dall'ente, sotto la direzione del segretario e nel rispetto della normativa vigente. In base al comma 2 dell'art. 147-bis "sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento". Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è disciplinato dagli artt. 4-13 del Regolamento sui controlli interni, che ne delinea sia la fase preventiva, sia quella successiva.

3.2. Analisi del questionario. Nel questionario si dichiara che la campionatura degli atti esaminati, per un totale di 470 (punto 2.6 lett. b), è avvenuta per estrazione casuale (come previsto dall'art. 12 c. 4 del regolamento interno), con adozione dei relativi report con cadenza trimestrale (2.7). Con riferimento al controllo successivo di regolarità, il Comune ha attestato nel questionario che la tecnica di campionamento probabilistico-statistico per la scelta degli atti da sottoporre al controllo è stata effettuata individuando atti a campione con un sistema informatizzato "Xoomer-estrazione numeri casuali" con le modalità adottate e specificate nel "Referto finale sul Controllo di Gestione esercizio 2020" (punto 2.3 e relative annotazioni). Tale modalità coincide con quella indicata nell'esercizio 2018, come risulta dalla deliberazione di questa Sezione regionale n. 20/20/VSGC. In particolare, per quanto attiene alla tecnica di campionamento da utilizzare per la selezione degli atti, si deve rammentare quanto osservato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, secondo la quale il controllo successivo di regolarità amministrativa deve essere assicurato "alla stregua di tecniche di campionamento statistico probabilistico, debitamente motivate. A tale proposito risulterebbe utile disporre, di metodi di campionamento affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico".

Dall'analisi della relazione-questionario emerge che nelle proposte di deliberazione, i responsabili dei servizi hanno relazionato anche in ordine ai riflessi diretti o indiretti sulla

situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile (2.2). L'ente ha dichiarato che non sono state riscontrate irregolarità (2.10), e che non sono stati effettuati controlli volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile di specifici uffici o servizi (2.8). Al riguardo, si ritiene utile ricordare che, per valutare gli esiti del controllo è fondamentale conoscere se le eventuali anomalie accertate siano state trasmesse ai responsabili dei servizi, in quanto, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie *“per valutare gli esiti del controllo di regolarità, è fondamentale conoscere se, in caso di riscontrate anomalie, siano state trasmesse ai responsabili dei servizi le necessarie direttive cui conformarsi, direttive che recepiscono le osservazioni formulate dall'organo di controllo. Trattasi del momento essenziale in cui le correzioni e i miglioramenti hanno modo di attuarsi”*, e che il mancato adeguamento delle direttive da parte dei responsabili dei servizi determina che *“vengono tralasciate le azioni correttive, non raggiungendo il fine ultimo del controllo”* (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

3.3. Il report 2020 sul controllo di gestione. Il referto finale sul controllo di gestione 2020, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 184 del 14 dicembre 2021 attesta che il controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti amministrativi, svolto e diretto dal segretario comunale, ha avuto luogo con cadenza mensile e report trimestrali di volta in volta trasmessi, ai sensi dell'art. 13 del Regolamento sui controlli interni, al Sindaco, al Consiglio Comunale, al Collegio dei Revisori e al N.I.V. Il Segretario Generale, nominato Responsabile anticorruzione del Comune, in attuazione di quanto previsto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (cd. Legge anticorruzione), ha predisposto il Piano Triennale di prevenzione della corruzione 2020-2021 e il programma triennale per la trasparenza e l'integrità (approvato con deliberazione della G.C. n. 12 del 31 gennaio 2020). Nel corso dell'anno 2020 gli atti controllati sono stati n. 470.

3.4. Le integrazioni istruttorie fornite dall'ente. I report 2020 sul controllo successivo di regolarità amministrativa. In sede di integrazioni istruttorie, il Comune ha trasmesso n. 4 relazioni trimestrali inerenti al controllo successivo di regolarità svolto nell'anno 2020 e le relative deliberazioni di presa d'atto n. 103 del 19 novembre 2020 e n. 35 del 20 aprile 2021 del Consiglio comunale. Nei report prodotti il Segretario generale rileva una sostanziale regolarità degli atti esaminati, precisando di non aver rilevato illegittimità sulle determinazioni esaminate, anche ai fini del rispetto delle disposizioni di cui alla Legge n° 190/2012 (Legge

Anticorruzione) e, in linea generale, rileva che le determinazioni rispondono a corretti criteri di richiamo delle norme, di regolarità procedurale, di correttezza formale, di affidabilità dei dati riportati nei provvedimenti ed eventuali allegati, di rispetto delle norme legislative e regolamentari, di conformità ai programmi dell'amministrazione, al P.E.G., agli atti di programmazione generale, indirizzo e direttive interne.

3.4. Le raccomandazioni della Sezione. Dall'esame del questionario e dall'istruttoria condotta dall'ufficio di controllo della Sezione, risulta che il controllo è stato complessivamente svolto dall'ente, in conformità a quanto già accertato all'esito delle precedenti verifiche. La Sezione, nel valutare positivamente l'organizzazione di tale tipologia di controllo anche in relazione alle integrazioni istruttorie fornite dall'ente, rimarca la persistenza di alcuni profili di criticità e margini di miglioramento del controllo di regolarità amministrativa e contabile e ne rammenta l'importanza, ricordando come la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR abbia evidenziato che *"appare fondamentale per un corretto espletamento del controllo di regolarità, la scelta degli atti da sottoporre a verifica, in modo da consentire all'amministrazione di monitorare con particolare attenzione i settori di attività che, per numero di irregolarità e per criticità riscontrate, possano considerarsi per così dire "sensibili". Il feed-back atteso deve potersi sostanziare nell'evidenziazione di criticità emergenti dall'interpretazione di disposizioni normative (che rendano necessaria l'emanazione di circolari esplicative da parte del Segretario comunale), nell'individuazione di criticità di carattere organizzativo, relative, anche, all'affidabilità delle procedure informatiche utilizzate ed, infine, a fronte del reiterarsi di irregolarità, nell'adozione di direttive volte a prevenire il ripetersi delle stesse. Gli enti, per favorire la circolarità delle informazioni, devono orientarsi, nella fase della programmazione, verso l'individuazione di modalità di predisposizione dei report conclusivi del controllo, che espongano un congruo numero di informazioni e ne consentano un'adeguata fruizione da parte dei destinatari"*.

4 IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3)

4.1. Quadro normativo di riferimento. Il controllo di gestione è descritto all'art. 147 del TUEL come un controllo diretto a verificare *“l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati”*. L'art. 196 del TUEL indica lo scopo dell'attività di controllo in questione, ossia *“garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa”*. Il controllo di gestione è compiutamente disciplinato all'interno del Titolo III del Regolamento sui controlli interni del Comune di Capoterra, in particolare dagli artt. 14-20, che ne regolano in modo puntuale le singole fasi, l'attività di reportistica e le azioni correttive, gli obiettivi gestionali e la struttura operativa.

4.2. L'analisi del questionario 2020. Dall'analisi del questionario emerge che il Comune di Capoterra non è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo (3.1), mentre sono stati elaborati ed applicati tutti gli indicatori, salvo quello di “output” (3.5) come già accertato dalla Sezione nella precedente verifica sul questionario 2018 (cfr. deliberazione n. 20/2020/VSGC), nella quale si rilevava che l'art. 15, comma 2, del Regolamento dei controlli interni prevede espressamente che il controllo di gestione sia svolto in riferimento ai singoli servizi, o centri di costo. Tale carenza si può ripercuotere sulla piena efficacia del sistema di controllo interno dell'Ente, diretto, tra l'altro, ai sensi dell'art. 147, secondo comma, lett. a), TUEL, alla verifica, attraverso il controllo di gestione, della efficacia, efficienza ed 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'ente dichiara, poi, che si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia (3.2) e nelle note l'ente precisa che *“nel 2020 il sistema di controllo di gestione è stato svolto in riferimento ai singoli servizi con utilizzo di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia”*. Nella Relazione sul rendiconto 2020 approvata con verbale n. 21 del 18 giugno 2021, l'Organo di Revisione attesta che *“la contabilità economico-patrimoniale è di tipo conoscitivo. Le scritture in partita doppia sono state tenute mediante la matrice di correlazione di Arconet. Gli inventari sono stati regolarmente aggiornati”*. Sotto il profilo quantitativo, rappresentativo dell'impegno profuso

dall'Amministrazione comunale nell'attività reportistica delle varie tipologie di controllo, dal questionario si apprende che i report periodici prodotti sono sempre tempestivi ed aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere (3.4), ed è stato prodotto un report a fronte dei n. 2 previsti (1.2). Inoltre, si dichiara che il controllo di gestione è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi (3.6), in conformità con quanto previsto dall'art. 19 del regolamento sui controlli interni, secondo il quale i responsabili di settore, qualora accertino nel corso dell'esercizio degli scostamenti rispetto a quanto programmato, riferiscono tempestivamente alla struttura operativa del controllo di gestione unitamente alla proposta degli interventi correttivi necessari per le opportune modifiche al PEG. Nelle note l'ente precisa che nello specifico nell'esercizio 2020 sono stati riprogrammati gli obiettivi in 2 casi.

4.3. Il referto di gestione 2020. Il referto finale sul controllo di gestione 2020, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 184 del 14 dicembre 2021 attesta che al termine dell'attività di controllo, la struttura preposta al controllo di gestione, redige un referto conclusivo da inviare alla Giunta comunale, che ne prende atto con propria deliberazione, al presidente del consiglio comunale, al NIV, al collegio dei revisori dei conti e ai responsabili di settore. Ciascun ufficio, limitatamente alle proprie competenze, collabora alla raccolta delle informazioni necessarie per lo svolgimento del controllo di gestione e la redazione dei referti. Con il Referto finale sul controllo di gestione si chiude lo studio relativo al controllo di gestione per l'esercizio finanziario 2020. Esso consiste in un'analisi dei dati del Rendiconto dal punto di vista dei Centri di Responsabilità e dei relativi servizi, nell'ottica del Piano Esecutivo di Gestione (PEG). L'analisi riguarda sia la parte corrente che quella in conto capitale sia dell'entrata che della spesa in conformità ai contenuti del PEG per l'anno 2020. I dati utilizzati sono prevalentemente di tipo finanziario e riguardano, quindi, le entrate e le spese.

4.4. Le raccomandazioni della Sezione. La Sezione osserva che permangono significative criticità nell'ambito del controllo di gestione che ne indeboliscono la compiuta organizzazione e l'attuazione, e rimarca la centralità di questa tipologia di controllo che mira ad evidenziare lo scostamento tra obiettivi e risultati e deve essere fondato su un sistema informativo delle criticità rilevate, al fine di consentire ai responsabili della decisione di approntare le conseguenti azioni correttive. Si ritiene, in questa sede, utile rammentare che il controllo di gestione (cfr. deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR) non può prescindere dall'utilizzo di

strumenti tecnico-contabili quali: il *budget*, che per gli enti locali può essere rappresentato dal PEG; la contabilità analitica, fondata su una contabilità generale economico-patrimoniale; l'analisi di bilancio, con gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; il *benchmarking*; il sistema di *reporting*. Sulla rilevanza di tale tipologia di controllo, si ricorda quanto espresso alla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, nella quale si evidenzia che il controllo di gestione *“ha carattere ciclico, la sua impostazione va preceduta da una precisa definizione degli obiettivi gestionali di breve periodo, affidati ai responsabili dei servizi con il piano esecutivo di gestione o con il piano dettagliato degli obiettivi”* e attraverso *“la comparazione tra costi e servizi si pervengono a valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività intesa a realizzare gli obiettivi. Affinché il controllo di gestione possa realmente essere efficace, è indispensabile che venga supportato da un buon sistema informativo, da cui ricavare continuamente le informazioni e i dati necessari. Esso è animato dalla cultura dei risultati che, oltre al raggiungimento delle finalità prefissate, procede ad una valutazione della coerenza del loro rapporto con le risorse disponibili. La valutazione di adeguatezza/congruenza tra obiettivi e risultati è praticabile, perché la verifica attuata alla luce dei parametri di efficacia, efficienza ed economicità costituisce anche espressione del principio costituzionale di buon andamento, con la possibilità di misurare, grazie all'utilizzo degli indicatori, lo stato di attuazione degli obiettivi programmati”*. Si deve, infatti, rammentare che *“la necessità di adeguare gli obiettivi assegnati alle mutate esigenze e modalità di svolgimento delle attività riguarda anche il controllo di gestione, nell'ambito del quale sarebbe utile stimare gli effetti della prosecuzione delle modalità di “lavoro agile” rispetto alle tradizionali modalità di lavoro e il possibile impatto dei processi di lavoro a distanza sull'intera organizzazione di lavoro. In questa fase, accanto alla necessità di potenziare gli strumenti di accesso e di monitoraggio delle attività e dei servizi a garanzia della sicurezza degli ambienti e delle persone, andrebbero altresì effettuate opportune analisi dirette a verificare la coerenza degli obiettivi di gestione e dei risultati raggiunti con l'evoluzione in atto, nonché l'appropriatezza degli indicatori adottati e il livello degli standard di qualità programmati”* (cfr. deliberazione 13/SEZAUT/2021/INPR).

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

5 IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4)

5.1. Quadro normativo di riferimento. Il controllo strategico è previsto e disciplinato dall'art. 147-ter del TUEL che ne definisce la funzione come momento di verifica dello stato di attuazione dei programmi, secondo le linee approvate dal Consiglio, attraverso la *“rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici”*. Così come concepito dall'art. 147 ter del Tuel il controllo strategico *“non è solo un supporto della politica, ma anche un'attività funzionale all'adempimento relativo agli equilibri di bilancio. Esso è anche, in qualche modo, collegato al controllo di qualità, sia direttamente che tramite l'intermediazione di organismi esterni che, con il ricorso ad apposite metodologie, verificano e riferiscono sulla soddisfazione degli utenti esterni e interni”* (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

Il controllo strategico è disciplinato all'interno del Titolo V del Regolamento sui controlli interni, in particolare dagli artt. 22-26 che prevedono le finalità e gli strumenti di pianificazione strategica, le fasi e il sistema di reportistica. L'Ente ha approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 52 del 27 marzo 2019 un Regolamento per la valutazione della performance (aggiornato con deliberazione della Giunta comunale n. 2 del 14 gennaio 2022) nel quale si disciplina il Piano della performance che deve essere redatto, di norma, entro il 31 gennaio di ogni anno ed è adottato dalla Giunta comunale, in collaborazione con il segretario generale, sentiti i responsabili delle posizioni organizzative e con il parere del Nucleo di Valutazione. Nel piano della performance, in coerenza con le risorse assegnate, sono individuati ed esplicitati obiettivi strategici ed operativi, indicatori e relativi target, che devono essere raggiunti mediante gli obiettivi operativi di breve periodo, coerenti con quelli strategici.

5.2. L'analisi del questionario 2020. Dalle risposte fornite nel questionario-referto, emerge che risultano elaborati ed applicati gli indicatori di mantenimento, di performance individuale e organizzativa, di miglioramento della qualità dei servizi, ma non quello di innovazione e sviluppo (punto 4.5) e che risultano indicati alcuni parametri in base ai quali l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi (4.7), in particolare il parametro del rispetto degli standard di qualità prefissati e di impatto socio-economico dei programmi. Si riferisce di una percentuale media del 95,77% di obiettivi raggiunti nell'anno,

che risulta superiore alla percentuale pari all'88% dichiarata nell'esercizio 2018 (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 20/2020/VSGC),

L'ente dichiara di aver adottato una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi, elaborata sulla base dei seguenti parametri: risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, mentre, parimenti a quanto dichiarato nell'esercizio 2018, non è stato considerato il rispetto di eventuali standard di qualità prefissati e l'impatto socio-economico dei programmi (4.8), pur essendo tali aspetti oggetto di verifica ai sensi dell'art. 22 del Regolamento sui controlli interni. La Sezione deve rammentare l'importanza degli indicatori, che consentono "la misurazione del grado di realizzazione degli obiettivi" e, più in generale, la rilevanza del controllo strategico che "valuta criticamente i progetti alla luce dei risultati ottenuti, estendendone l'esame a vari settori. La rilevazione degli esiti ottenuti rispetto agli obiettivi predeterminati, si realizza attraverso la valutazione delle performances degli amministratori, delle risorse impiegate e a disposizione, dei tempi fissati e ottenuti di realizzazione, delle procedure operative attivate e le rilevazioni periodiche del grado di soddisfazione degli utenti" (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG). Per quanto attiene al sistema di reportistica adottato dall'ente nel controllo strategico, l'art. 26 del Regolamento sui controlli interni prevede che i Responsabili di settore predispongano rapporti annuali ed infrannuali. Nel questionario, l'ente precisa che il controllo strategico viene effettuato come attività propedeutica alla verifica sugli equilibri, e che nel corso dell'esercizio sono state effettuate regolari verifiche al fine di controllare l'attività di accertamento ed eventuali problemi di quadratura nelle partite di giro, regolarmente segnalate al fine di adottare gli atti amministrativi finalizzati alla regolarizzazione contabile.

5.3. La Relazione sulla Performance 2020. Il Referto finale sulla gestione 2020. Nella Relazione sulla performance 2020 approvata con deliberazione della Giunta comunale n. 96 del 23 giugno 2021 viene descritto un quadro d'insieme sull'andamento dell'attività comunale e della performance dell'ente negli ambiti rilevanti per l'amministrazione comunale, nonché i risultati conseguiti nel corso dell'esercizio rispetto agli obiettivi programmati; tale relazione costituisce uno strumento utile oltre che nella fase di definizione ed assegnazione degli obiettivi e di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale, anche nella successiva attività di rendicontazione dei risultati conseguiti ai cittadini. Nella Relazione sulla Performance 2020 dell'ente si delinea il processo di programmazione e gestione dell'Ente,

e si precisa che il DUP, PEG e PDP concorrono a costituire il Piano della Performance come strumento del ciclo della performance del Comune di Capoterra. Tutti gli obiettivi che l'Amministrazione ha inteso perseguire sono stati strettamente legati alla premialità, ovvero alla distribuzione delle risorse derivanti dal Fondo delle risorse destinato alla produttività, per converso le somme relative alla produttività sono distribuite solo in base ai criteri di programmazione e valutazione sopra illustrati. Nel "Referto finale sul controllo di gestione" per l'anno 2020 l'ente attesta che con l'approvazione del bilancio di previsione finanziario (cfr. delibera del Consiglio comunale n. 26 del 25 febbraio 2020), e con il P.E.G./Piano della Performance 2020/2022 (cfr. delibera di Giunta comunale n. 69 del 24 giugno 2020) si è dato avvio alla nuova programmazione strategica. Nel DUP, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 25 del 25 febbraio 2020, sono stati individuati gli obiettivi strategici per il triennio 2020-2022, ciascuno declinato nei principali obiettivi operativi, presentati all'interno del PEG 2020 (territorio, ambiente, sicurezza; lavoro e attività produttive; servizi alla comunità; mobilità sostenibile). In corso di esercizio sono stati eseguiti da parte del NIV dei controlli sullo stato di avanzamento degli obiettivi contenuti nel P.E.G., provvedendo ad effettuare i monitoraggi sull'attuazione degli stessi.

5.4. Le raccomandazioni della Sezione. La Sezione, nell'apprezzare positivamente il sensibile incremento di obiettivi strategici raggiunti e di indicatori elaborati e utilizzati nell'anno 2020 rispetto a quanto attestato per l'esercizio 2018, rileva che questa tipologia di controllo presenta margini di miglioramento che potranno essere realizzati da parte del Comune di Capoterra mediante l'adozione di idonee misure correttive funzionali a valorizzare la specificità del controllo strategico, che consiste nella sua capacità di verificare *"l'attitudine dell'ente a programmare, assieme alla corretta capacità di misurare il grado di realizzazione sia dei risultati che delle performance"* (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG). 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, disciplinato dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità. La norma stabilisce che *“il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni”*. Il Comune di Capoterra ha delineato le linee fondamentali di questa tipologia di controllo in conformità con il quadro normativo di riferimento, all'interno del Regolamento di Contabilità e degli artt. 21-21 quater del Regolamento per la disciplina dei controlli interni, che ne prevede le fasi e le modalità di svolgimento.

6.2. Il questionario 2020. Sulla base di quanto dichiarato nel questionario per l'esercizio 2020 emerge che questa tipologia di controllo è esercitata in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti dell'ente (1.1 lett. d), che i report previsti sono stati prodotti (1.2. lett. d), che non sono emerse criticità nella organizzazione o nella attuazione di tale controllo (1.4. lett. d), che il programma dei pagamenti è sempre stato compatibile con le disponibilità di cassa (5.6) e che è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del Tuel (5.8). Il questionario attesta, inoltre, che non sono state richieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario (5.4) e che non si è dovuto impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per salvaguardare gli equilibri finanziari (5.5). L'ente dichiara che il controllo sugli equilibri finanziari è stato integrato con il controllo sugli organismi partecipati (5.1) e che il responsabile del servizio finanziario non ha adottato specifiche linee di indirizzo e coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari (5.2). Nelle note, tuttavia, l'ente precisa che, pur non avendo adottato formalmente specifiche linee di indirizzo, il responsabile del servizio finanziario dirige e coordina il controllo sugli equilibri finanziari come si evince dal verbale n. 2/2020 approvato con del. Giunta comunale n. 107 del 23 settembre 2020 e dal verbale n. 1/2021 approvato con

delibera di Giunta comunale n. 171 del 1° dicembre 2021, nelle quali si dà atto del permanere delle condizioni di equilibrio in conformità all'art. 21 del Regolamento sui controlli interni.

6.3. Il rendiconto di gestione 2020. Il parere dei revisori. Nella relazione sul rendiconto 2020 approvata con verbale n. 21 del 18 giugno 2021, l'Organo di Revisione, in base alle verifiche di regolarità amministrativa e contabile effettuate durante l'esercizio, ha attestato la corrispondenza del rendiconto alle risultanze della gestione esprimendo giudizio positivo per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio finanziario 2020. I revisori hanno rilevato di non aver riscontrato irregolarità contabili e finanziarie e inadempienze, e hanno attestato l'attendibilità delle risultanze della gestione finanziaria e dei valori patrimoniali. Nel Referto finale sul controllo di gestione esercizio 2020 l'ente dichiara che dall'attività di controllo sugli equilibri finanziari è emersa una limitata disponibilità di risorse di competenza che ha imposto un'attenta analisi degli interventi da finanziare ritenuti prioritari dall'amministrazione, per garantire sia un adeguato livello dei servizi sia gli equilibri finanziari. Con deliberazione del Consiglio comunale n. 39 del 29 giugno 2021 è stato approvato il rendiconto della gestione 2020 ai sensi dell'art. 227 TUEL, nel quale si è attestato che al 31 dicembre dell'esercizio non esistono debiti fuori bilancio, che il Comune di Capoterra risulta non deficitario di accertare, sulla base delle risultanze del conto del bilancio dell'esercizio 2020, un risultato di amministrazione pari a € 36.920.677,94. Si conclude che, sulla base dei dati rilevati dalla contabilità finanziaria e come risulta dal prospetto di verifica degli equilibri, il conto del bilancio dell'esercizio 2020 evidenzia un risultato di competenza pari a € 7.690.788,82 ed il rispetto dell'equilibrio di bilancio. Il Collegio ritiene opportuno ribadire in questa sede quanto rilevato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG dalla quale emerge che il responsabile dei servizi finanziari dovrebbe essere in grado di tenere sempre sotto osservazione *“la gestione dei residui, il saldo di cassa, le somme vincolate, il programma dei pagamenti, i parametri di deficitarietà strutturale e i vincoli di finanza pubblica, senza trascurare di monitorare anche l'incidenza degli organismi partecipati sull'andamento dei predetti parametri”*.

6.4. L'attività istruttoria. Con nota del 22 aprile 2022, il Comune ha fornito le integrazioni istruttorie richieste dalla Sezione. In relazione al punto 5.2 del questionario, l'ente chiarisce che la domanda era stata intesa dall'ente come richiesta di un atto specifico adottato dal responsabile del Settore finanziario, e che il controllo sugli equilibri finanziari si svolge nel rispetto delle norme contenute nel Regolamento sui controlli interni approvato con

deliberazione n. 68/2017. Inoltre, in relazione alla domanda 5.6, nella quale si chiede se è stato assicurato che il programma dei pagamenti risulti compatibile con le disponibilità di cassa, il Comune precisa che si è provveduto con un controllo costante del flusso sulle entrate. In riferimento alla domanda 5.8, con la quale si chiede se è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 TUEL, l'ente dichiara che si è provveduto mediante l'azione di reintegro automatico posto in essere dal Tesoriere comunale.

6.5. Le raccomandazioni della Sezione. La Sezione, rilevato che in base al referto, al parere dell'organo di revisione e al rendiconto 2020, non emergono significative criticità nell'organizzazione dell'attività di controllo sugli equilibri finanziari, raccomanda all'ente di procedere alla implementazione di questa tipologia di controllo in considerazione dei complessivi margini di miglioramento che continuano a connotarne l'attuazione, e ricorda quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, la quale ha precisato che il controllo sugli equilibri finanziari *“è rivolto a finalizzare l'abituale raffronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di misure atte anche a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio (sentenza Corte Cost. n. 198/2012). Trattasi di un controllo “dinamico” perché collegato in qualche modo al più ampio principio del pareggio di bilancio e perché l'attività di gestione viene guidata anche dalle misure correttive suggerite dalla Corte dei conti”*. In merito al ruolo del responsabile del servizio finanziario - che in base al questionario, non ha adottato specifiche linee di indirizzo e coordinamento in materia di controlli sugli equilibri finanziari - la Sezione rammenta quanto chiarito dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR secondo la 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”*.

7 IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6)

7.1. Quadro normativo di riferimento. Il controllo sugli organismi partecipati è disciplinato dall'art. 147 *quater* TUEL il quale 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”*. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale e i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato. Il Comune di Capoterra ha recepito la normativa nazionale regolando il controllo sugli organismi partecipati all'interno dell'art. 27 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni, il quale prevede che, 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 in base alla legge, e che al rendiconto annuale di gestione di cui all'art. 227 del TUEL è unita una specifica sezione documentale che riporta i risultati di esercizio delle società partecipate.

7.2. L'esame del questionario 2020. Come precisato nelle linee guida relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020 adottate dalle Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, il questionario somministrato agli enti contiene domande dirette a verificare *“il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, con specifici approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e finanziari, la valutazione del rischio aziendale e la tipologia degli indicatori applicati”*. Dall'esame del questionario 2020 trasmesso dal Comune di Capoterra, si desume che si è dotato di una struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati (punto 6.1); nel perimetro delle società controllate sono incluse anche le società a totale partecipazione pubblica sulle quali è esercitato il controllo in forma congiunta, anche mediante comportamenti concludenti (6.5); l'individuazione delle società a controllo pubblico è stata effettuata in conformità al disposto di cui all'art. 2, lett. b) ed m) del TUSP (6.4); è stato previsto, prodotto ed ufficializzato un report (1.2 lett. e n. 1.5 lett. e). Inoltre, al controllo sugli organismi partecipati risulta assegnata una unità lavorativa (1.5 lett. e) e sono stati

aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico (6.10). Dal questionario emergono, tuttavia, le medesime perplessità già evidenziate in esito alla precedente verifica della Sezione (cfr. deliberazione n. 20/2020/VSGC): l'ente dichiara che non sono stati definiti per l'anno gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'ente (6.2); solo alcuni organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del d.l. n. 33/2013 (6.15); non sono stati previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali (6.14); non sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali (6.3); non è stato elaborato alcun indicatore tra quelli previsti (6.16), né sono emersi indicatori di crisi aziendale nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio (6.12).

7.3. Il bilancio consolidato 2020. Il Gruppo Amministrazione Pubblica del Comune di Capoterra. L'esame degli atti adottati dall'ente ha consentito di rilevare che con la deliberazione n. 88 del 20 dicembre 2020 del Consiglio comunale è stato approvato il bilancio consolidato da cui si evince, unitamente alla nota integrativa allegata, un risultato di esercizio pari ad euro 4.162.342. Viene indicato che i debiti totali del Gruppo ammontano a € 22.293.325 e registrano un incremento di € 14.387.538 rispetto al corrispondente valore dell'Ente capogruppo. L'indebitamento derivante da società ed enti compresi nell'area di consolidamento assomma a € 12.504.682. Rispetto ai valori dell'anno precedente si riscontra un calo dei debiti verso fornitori pari a € 1.984.377. La nota integrativa al bilancio consolidato contiene l'elenco degli organismi che rientrano nel perimetro di consolidamento del bilancio: ovvero Abbanoa s.p.a., EGAS-Ente di governo dell'ambito della Sardegna, CACIP- Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari, Tecnocasic s.p.a., Scuola civica di Musica. L'Ente, con delibera n. 89 del 20 dicembre 2021, ha approvato la ricognizione periodica delle partecipazioni dirette e indirette detenute dall'ente al 31 dicembre 2020 ai sensi dell'art. 20 TUSP. Nella relazione sul rendiconto 2020 approvata con verbale n. 21 del 18 giugno 2021, l'organo di Revisione dichiara che in data 29 dicembre 2020 l'ente ha provveduto ad approvare la ricognizione periodica delle partecipazioni pubbliche al 31 dicembre 2019, ma che non ha asseverato ai sensi dell'art. 11, comma 6 lett. J del d.lgs.118/2011, i rapporti di debito/credito con gli organismi partecipati.

7.4. Le raccomandazioni della Sezione. Dal questionario e dai documenti esaminati si evince che il controllo è stato svolto in maniera abbastanza puntuale, nel rispetto delle disposizioni

normative e regolamentari interne. Tuttavia, dalla disamina del questionario si evince che non sono previsti report informativi e periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali e non risultano avviate azioni correttive. La Sezione, preso atto dei chiarimenti istruttori forniti, richiama l'ente ad implementare i controlli sugli organismi partecipati rimuovendo le criticità emerse in sede di analisi del questionario per l'anno 2020 che coincidono con quelle già evidenziate nell'ambito della verifica inerente al questionario 2018 (cfr. deliberazione n. 20/2020/VSGC) e che inficiano la piena efficacia di tale forma di controllo. Ai fini del controllo in esame si richiama quanto osservato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG nella quale si precisa che *"le società partecipate erogano servizi pubblici e/o svolgono attività per conto dell'Ente, pertanto i relativi controlli devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario. Quest'ultimo organizza un idoneo sistema informativo, finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra sé e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, i contratti di servizio, la loro qualità e il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica. Tutti questi aspetti si articolano in una molteplicità di elementi conoscitivi, indispensabili ad effettuare il monitoraggio sull'andamento della società e a introdurre le misure correttive".* Inoltre, *"alla struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati compete invece l'adozione consapevole e ragionata dei provvedimenti "adeguati" richiesti dall'art. 14 del TUSP, al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici di interesse generale e predisporre piani di risanamento idonei a sostenere il sistema socioeconomico territoriale"* (cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

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

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

Il Comune di Capoterra ha dedicato al controllo sulla qualità dei servizi gli artt. 28-30 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni, che ne delineano finalità, strumenti e metodologie per la misurazione della soddisfazione degli utenti.

8.2. L'analisi del referto 2020. Le domande contenute nella Sezione VII del referto 2020 sono dirette ad evidenziare *“se i controlli di qualità che si spingono ad esaminare le dimensioni effettive delle prestazioni erogate, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività, con approfondimenti sull'appropriatezza degli indicatori adottati, il livello degli standard di qualità programmati, la misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, l'effettuazione di indagini di benchmarking ed il coinvolgimento attivo degli stakeholders”* (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR). Nella relazione-questionario l'ente ha dichiarato che non sono stati utilizzati indicatori quali la trasparenza dei tempi, dei costi di erogazione e sulle responsabilità del servizio, l'affidabilità e la completezza del servizio, la conformazione agli standard di qualità, i reclami e le segnalazioni dei disservizi (7.5). L'ente ha inoltre attestato che le rilevazioni sulla qualità dei servizi nell'anno 2020 non si sono estese agli organismi partecipati (7.4), non sono stati effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (7.9) e non è stato previsto il coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità (7.10).

Nel Referto sul controllo di gestione 2020 l'ente chiarisce di aver adottato strumenti finalizzati al controllo della qualità dei servizi erogati con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell'Ente attraverso specifiche rilevazioni di *customer satisfaction* sui singoli servizi comunali che si prefiggono l'obiettivo di conoscere quantitativamente percezioni ed attese dei cittadini-clienti. La qualità del servizio, come percepita dall'utente, è il grado di soddisfazione delle aspettative dell'utente stesso. Nell'esercizio 2020 sono stati sottoposti ad indagini di *customer satisfaction* i seguenti servizi:

servizio centro sociale, servizio assistenza scolastica specialistica; servizio di trasporto di persone con disabilità e persone anziane; servizio biblioteca; servizio mensa scolastica; Ufficio Relazioni con il Pubblico.

8.3. Le raccomandazioni della Sezione. La Sezione evidenzia che l'ente ha registrato difficoltà nella organizzazione e nell'attuazione di questa tipologia di controllo. Dall'analisi del questionario e dalle integrazioni istruttorie fornite emergono fragilità di sistema che richiedono opportuna e tempestiva correzione da parte dell'ente. In particolare, si deve evidenziare l'assenza di forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*), e di confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni che in base al questionario, non sono state ancora previste dall'ente, come emerso già con deliberazione n. 20/2020/VSGC. L'ente ha chiarito che la Carta dei Servizi, espressamente disciplinata dall'art. 29 del Regolamento dei controlli interni tra gli strumenti del controllo della qualità, è stata adottata il 23 dicembre 2020. Si raccomanda, pertanto, all'ente di elaborare ed applicare tutti gli strumenti idonei ad implementare questa tipologia di controllo e a rimuovere le criticità rilevate, ricordando che, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, conoscere le aspettative e i bisogni dei destinatari è *"condizione indispensabile per costruire indicatori di misurazione e verifica della qualità, come rapporto tra prestazioni erogate e bisogni soddisfatti. Il valore della customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche consiste nell'individuare il potenziale di miglioramento dell'Ente, nonché dei fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere. Rilevare la customer satisfaction serve a costruire un modello di relazione amministrazione-cittadini basato sulla fiducia e a dare nuova legittimazione all'azione pubblica fondata sulla capacità di fornire risposte tempestive e corrispondenti ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese"* (cfr. deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR).

9 Appendice Covid e appendice lavoro agile.

9.1. Appendice Covid. Il questionario 2020 e le integrazioni istruttorie. Il questionario 2020 delineato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR contiene una appendice aggiuntiva *“strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto svariati profili (programmazione, metodologie, implementazione di aree specifiche di controllo)”*. Nel questionario 2020 il Comune di Capoterra ha dichiarato che non sono stati adottati specifici protocolli per il sistema dei controlli interni, per adattare quest'ultimo al contesto emergenziale (domanda 8.1); non sono state adeguate le modalità di attuazione e i relativi regolamenti interni dei controlli di regolarità amministrativa e contabile in seguito all'emergenza sanitaria da COVID 19 (8.3); non sono state rafforzate le misure di controllo a presidio del rischio derivante da possibili condotte illecite (8.5) e non sono state istituite strutture dedicate al corretto utilizzo dei fondi comunitari (8.6); è stato rivisto il Dup al fine di individuare i mezzi finanziari e gli interventi ritenuti prioritari (8.12) ed è stato effettuato il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza ai fini della loro corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo (8.16). Con nota del 22 aprile 2022, il Comune forniva le integrazioni istruttorie richieste dalla Sezione (nota n. 1773 del 6 aprile 2022). In relazione alla domanda 8.2, l'ente dichiara di aver proceduto, anche in fase pandemica, ai controlli a campione per la scelta degli atti amministrativi da sottoporre a controllo successivo. L'ente, in riferimento alla domanda 8.16, precisa che è stato effettuato il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza ai fini della loro corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo in quanto è stata trasmessa la certificazione COVID entro il termine previsto del 31 maggio 2020. Riguardo alla domanda 8.21, l'ente ha puntualizzato che i servizi essenziali quali anagrafe, protocollo, messi, stato civile, servizi sociali, polizia locale e servizi manutentivi di pronto intervento sono stati assicurati mediante modalità in presenza con gli stessi standard di qualità. Per quanto concerne il punto 8.22, è stata garantita una costante informazione sui servizi disponibili, sia in presenza sia in remoto, con avvisi sul sito istituzionale e tramite tempestive risposte telefoniche all'utenza.

9.2. Appendice Lavoro agile. Il questionario 2020 e le integrazioni istruttorie. Altro elemento di novità contenuto nel questionario referto per l'anno 2020 è rappresentato da un'appendice dedicata all'analisi degli effetti del lavoro agile nell'ambito del sistema dei controlli interni. Per

cogliere l'impatto di questa importante innovazione organizzativa sono stati inseriti alcuni quesiti specifici inseriti in una appendice aggiuntiva. Nel referto 2020 l'ente indica di aver incontrato un grado di difficoltà "basso" nell'organizzare le prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile (9.3); di non aver adeguato il sistema di valutazione della performance alla nuova organizzazione di lavoro agile (9.7), ma di aver proceduto a disciplinare il sistema di rendicontazione delle attività svolte in modalità di lavoro agile (9.6). Ad integrazione delle dichiarazioni contenute nel referto, con nota del 22 aprile 2022, il Comune ha precisato che si è proceduto a disciplinare le modalità di rendicontazione del lavoro svolto a casa attuando un sistema di monitoraggio nel rispetto di quanto previsto dall'art. 5 ("controllo della prestazione lavorativa") del Regolamento approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 33 del 13 marzo 2020. In ordine al punto 9.7, il Comune ha precisato che gli obiettivi prefissati sono stati raggiunti, nonostante le difficoltà legate alle disposizioni emergenziali dovute all'epidemia da COVID 19, garantendo nei limiti della fattibilità la presenza nella sede comunale e organizzando in maniera precisa e puntuale le attività in modalità lavoro agile. Sono stati, inoltre, implementati gli obiettivi a monte con ulteriori obiettivi specifici legati all'evento epidemiologico.

9.3. Le raccomandazioni della Sezione. La Sezione, nell'evidenziare la necessità di adeguare gli obiettivi assegnati alle mutate esigenze e modalità di svolgimento delle attività rispetto alle tradizionali modalità di lavoro e il possibile impatto dei processi di lavoro, richiama l'ente ad osservare quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, secondo la quale *"la trattazione dei quesiti sul lavoro agile in una separata appendice è dettata dalla consapevolezza che tale nuovo approccio dell'organizzazione del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente, rimarrà, finita l'emergenza, una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa "in presenza"*. Pertanto, l'implementazione dei sistemi di controllo interno deve necessariamente tenere conto dell'evoluzione in atto e degli effetti della pandemia sulla complessiva organizzazione del lavoro, rafforzando la rendicontazione del lavoro effettuato. Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, *"la necessità di adeguare gli obiettivi assegnati alle mutate esigenze e modalità di svolgimento delle attività riguarda anche il controllo di gestione, nell'ambito del quale sarebbe utile stimare gli effetti della prosecuzione delle modalità di "lavoro agile" rispetto alle tradizionali modalità di lavoro e il possibile impatto dei processi di lavoro a distanza sull'intera organizzazione di lavoro. In*

questa fase, accanto alla necessità di potenziare gli strumenti di accesso e di monitoraggio delle attività e dei servizi a garanzia della sicurezza degli ambienti e delle persone, andrebbero altresì effettuate opportune analisi dirette a verificare la coerenza degli obiettivi di gestione e dei risultati raggiunti con l'evoluzione in atto, nonché l'appropriatezza degli indicatori adottati e il livello degli standard di qualità programmati. Il tempestivo aggiornamento del modello organizzativo, prodotto dalla necessità di conformarsi alle modifiche del quadro normativo di riferimento o di revisione degli assetti operativi dell'Ente, richiede più frequenti interlocuzioni tra gli organi di controllo interno e l'Amministrazione, al fine sia di mitigare i rischi di contagio tra i lavoratori sia di fornire una più chiara visione delle reali possibilità di interventi di spesa o di rinvio/riduzione di entrate tributarie e tariffarie conseguenti alle forti sollecitazioni provenienti dal territorio" (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

10 OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

A conclusione degli accertamenti istruttori sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Capoterra, la Sezione rileva un quadro di complessiva adeguatezza degli strumenti e dei criteri operativi adottati dall'ente; permangono, tuttavia, profili di criticità metodologici e strutturali del sistema di controlli approntato dal Comune ai quali è necessario porre rimedio. La Sezione invita l'ente a rimuovere le fragilità di sistema evidenziate nell'ambito della presente relazione e, in particolare, in riferimento al:

1. controllo di **regolarità amministrativo-contabile**: non si rilevano particolari modifiche o evoluzioni nel suo svolgimento, sia sotto l'aspetto organizzativo, sia dal punto di vista regolamentare interno, rispetto a quanto rilevato per l'esercizio 2018; nei report prodotti si rileva una sostanziale regolarità degli atti esaminati da parte del Segretario generale. Tuttavia il controllo sugli atti determinativi è stato svolto a campione e gli atti in questione sono stati scelti casualmente col sistema informatizzato, come già emerso con deliberazione n. 20/2020/VSGC di questa Sezione;
2. controllo di **gestione**: l'ente è privo di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo; i report prodotti sono inferiori a quelli previsti e non risultano avviate azioni correttive. Al questionario è stato allegato il referto sul controllo di gestione.
3. controllo **strategico**: risultano sensibilmente incrementati gli indicatori e gli obiettivi strategici raggiunti nell'anno 2020 rispetto a quanto attestato per l'esercizio 2018 con deliberazione n. 20/2020/VSGC, la percentuale di obiettivi strategici raggiunta nell'anno è pari al 95,77% e il report previsto è stato prodotto. La Sezione, preso atto che con l'approvazione del P.E.G./Piano della Performance 2020/2022 si è dato avvio alla nuova programmazione strategica e che nel DUP sono stati individuati gli obiettivi strategici per il triennio 2020-2022 - ciascuno declinato nei principali obiettivi operativi, presentati all'interno del PEG 2020 - si riserva la verifica sulla adeguatezza del controllo strategico nell'ambito dei successivi cicli di controllo. Nel gennaio 2022 risulta aggiornato il Regolamento per la valutazione della Performance;

4. controllo sugli **equilibri finanziari**: si rileva un miglioramento dell'attività di reportistica. Il controllo risulta globalmente svolto; l'Organo di revisione non ha evidenziato gravi irregolarità contabili e per ciascuna delle variazioni di bilancio per l'anno 2020 l'ente ha dichiarato che sono rispettati il pareggio finanziario e tutti gli equilibri stabiliti nel bilancio 2020/2022; tuttavia, il responsabile del servizio finanziario non ha adottato specifiche linee di indirizzo e coordinamento, e gli organi di governo, i responsabili dei servizi e il Segretario risultano attivamente coinvolti nel controllo degli equilibri finanziari solo una volta. La Sezione invita l'ente a rafforzare il controllo sugli equilibri finanziari, adottando gli strumenti metodologici e organizzativi idonei a rimuovere le criticità di sistema rilevate;
5. controllo sugli **organismi partecipati**: il controllo risulta attivato dall'ente, tuttavia non risultano elaborati indicatori e non vi sono report informativi e periodici;
6. controllo sulla **qualità dei servizi**: sono state registrate criticità dal Comune nell'organizzazione e nell'attuazione di questo controllo; spicca l'assenza di confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (*benchmarking*) e del coinvolgimento dei portatori di interesse (*stakeholders*).

Conclusivamente, nell'apprezzare gli sforzi organizzativi in atto anche rispetto ai rilievi sollevati dalla Sezione nella precedente verifica, il Collegio ritiene che l'ente abbia costituito un sistema di controllo finalizzato a supportare le esigenze dell'Amministrazione. Tuttavia, permangono criticità che affliggono il sistema dei controlli interni dell'ente e che rischiano di minarne l'adeguatezza. Tali carenze strutturali e metodologiche richiedono integrazioni ed idonee misure correttive da parte dell'ente nonché il recepimento puntuale - nell'ambito dell'assetto gestionale, organizzativo e regolamentare dell'ente - delle indicazioni fornite nelle linee guida della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti sopra richiamate. **La Sezione, preso atto dei chiarimenti istruttori forniti dal Comune, invita l'ente ad adottare ogni utile iniziativa volta al rafforzamento del sistema integrato dei controlli interni, riservandosi ogni ulteriore verifica sulla risoluzione delle criticità evidenziate nei prossimi cicli di controllo a partire dal questionario 2021, restando impregiudicata ogni valutazione sulla gestione finanziaria dell'ente nel quadro complessivo dei controlli intestati alla Sezione regionale.**

