



CORTE DEI CONTI

**SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE AUTONOMA
DELLA SARDEGNA**

**Verifica sul funzionamento dei controlli
interni per il 2015
(art. 148 TUEL)**

PROVINCIA DELL'OGLIASTRA

|2016|

Magistrato Relatore - Roberto Angioni



CORTE DEI CONTI

**Verifica sul funzionamento dei controlli
interni per il 2015
(art. 148 TUEL)**

PROVINCIA DELL'OGLIASTRA

INDICE

PREMESSA	1
ANALISI REFERTO ANNUALE	3
1 CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE	5
2 CONTROLLO DI GESTIONE.....	7
3 CONTROLLO STRATEGICO	9
4 CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI.....	11
5 CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI.....	13
6 CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI	15
OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE	17

PREMESSA

La riforma del sistema dei controlli interni ha modificato gli articoli 147 “Tipologia dei controlli interni” e 148 “Controlli esterni” del d.lgs. n. 267/2000 (TUEL).

Ai sensi del novellato art. 148, i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti ed i presidenti delle città metropolitane e delle province ancora in essere, devono redigere un questionario recante uno schema di relazione a dimostrazione dell’adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell’esercizio considerato.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con delibera n. 6/2016/INPR, ha approvato apposite linee guida intese a verificare il corretto funzionamento dei controlli interni degli enti locali, corredate da uno schema di relazione, recepito dalla Sezione del controllo per la Regione Sardegna con delibera n. 23/2016/INPR. Quest’ultima ha determinato che le relazioni da presentare entro il 31 maggio 2016, siano corredate dal parere dell’organo di revisione dell’ente e dai documenti indispensabili per una compiuta istruttoria da parte della Sezione, nonché da tutti i referti di controllo.

Nella delibera n. 6/SEZAUT/2016/INPR, la Sezione delle Autonomie inoltre specifica che il questionario sull’esercizio 2015 è impostato perseguendo *obiettivi di razionalizzazione attuati attraverso la semplificazione e la drastica riduzione del numero delle domande* rispetto ai precedenti questionari.

Le domande scaturiscono da riflessioni sull’evoluzione degli adempimenti e sulla necessità di avvalersi di nuovi indicatori. La maggiore omogeneità dei dati, in tal modo raccolti, e la conseguente maggiore comparabilità tra gli stessi dovrebbero consentire di ottenere informazioni in grado di alimentare referti più brevi, ma più puntuali e particolareggiati e, soprattutto, che facciano emergere le reali criticità delle gestioni considerate.

All’esito della presente analisi si dovrà tener conto del processo amministrativo in corso che riguarda le province della Regione Sardegna. Infatti, nelle more dell’approvazione della riforma organica dell’ordinamento degli enti locali, con legge regionale n.15/2013 (“Disposizioni transitorie in materia di riordino delle Province”), è stato demandato alla Giunta regionale di nominare Commissari straordinari con compiti di gestione ordinaria e di ricognizione del patrimonio della province ivi indicate. Successivamente, con legge regionale 4 febbraio 2016 n. 2 (Riordino del sistema delle autonomie locali della Sardegna) si è definitivamente disposto il

riordino delle circoscrizioni provinciali, prevedendo che *“fino al loro definitivo superamento, il territorio della Sardegna, ad eccezione di quello della città metropolitana di Cagliari, è suddiviso nelle province riconosciute dallo statuto e dalla legge statale.”* Il cit. art. 24 prevede, infine, la nomina di amministratori straordinari che restano in carica fino al 31 dicembre 2016.

La verifica del funzionamento dei controlli interni nella Provincia dell'Ogliastra per l'esercizio 2014, adottata con deliberazione n.105/2015/VSGC del 15 dicembre 2015 di questa Sezione, pur avendo riscontrato il mancato svolgimento del controllo di gestione, del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi, aveva rilevato che *“...la piena operatività del sistema dei controlli interni deve conciliarsi con lo stato di commissariamento dell'Ente che, avendo finalità liquidatorie, implica l'obbligo di dismettere il patrimonio oltre a quello di favorire la mobilità dei dipendenti verso altri enti”* e che *“...le criticità che limitano il regolare svolgimento dei controlli derivano, infatti, più che dalla mancanza di un impianto normativo e/o regolamentare/procedurale del sistema, da una precarietà organizzativa dell'Ente, che è prossimo allo scioglimento, unitamente alla carenza di personale”*.

ANALISI REFERTO ANNUALE

La Provincia di Nuoro – Gestione Stralcio Provincia dell'Ogliastra (57.225 abitanti rilevati alla data del 31.3.2016) ha inviato la *Relazione per il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2015 della ex Provincia dell'Ogliastra* con propria nota prot. 6309 del 30.5.2016, trasmessa in pari data per posta elettronica alla Sezione del controllo.

Il questionario è composto da una sezione articolata in 6 punti, ciascuno dei quali riferito ai seguenti controlli:

1. controllo di regolarità amministrativa e contabile;
2. controllo di gestione;
3. controllo strategico;
4. controllo sugli equilibri finanziari;
5. controllo sugli organismi partecipati;
6. controllo sulla qualità dei servizi

E' stato anche trasmesso il parere dell'organo di revisione dei conti, il quale ha espresso parere positivo alla relazione.

I CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Ai sensi dell'art.147 TUEL gli enti locali sono tenuti ad individuare strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

Tale obiettivo, secondo quanto è stato precisato dalla la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, nella delibera n. 6/2016/INPR, implica la necessità di svolgere, anzitutto, una verifica di tipo preventivo sull'iter procedurale seguito per l'adozione dei provvedimenti dell'amministrazione, anche ai fini della legittimità contabile e fiscale, e necessita della previsione di una stretta sinergia tra i responsabili dei servizi ed il responsabile del servizio economico-finanziario. Esiste poi una fase di verifica successiva, ai fini della quale riveste carattere imprescindibile la corretta programmazione *“... che deve essere intesa, innanzitutto, come scelta, da attuarsi mediante motivate tecniche di campionamento, degli atti da sottoporre a controllo, in modo tale da consentire all'amministrazione di monitorare, con particolare attenzione, alcuni settori di attività dell'ente più delicati di altri. Inoltre, la programmazione delle attività di controllo deve consistere anche nell'individuazione degli obiettivi attesi e delle finalità da perseguire, anche in termini di superamento di criticità precedentemente riscontrate, nonché di prassi operative non conformi alle vigenti disposizioni.*

Il regolamento sui controlli interni della Provincia dell'Ogliastra, secondo quanto riportato nel sito internet dell'Amministrazione, risulta adottato, nella sua ultima stesura, con delibera del Consiglio Provinciale n.2 del 6.2.2013.

Secondo quanto indicato nel questionario, risultano acquisiti i pareri di regolarità contabile ed il visto attestante la copertura finanziaria per tutte le determinazioni dirigenziali comportanti impegno di spesa. Il controllo di regolarità ha riguardato n.55 atti ed ha portato alla rilevazione di n.14 irregolarità. Tali atti sono stati selezionati mediante estrazione tra le tipologie indicate nei due report semestrali sul controllo di gestione, nei settori specificamente individuati.

Si indicano nel questionario, quali destinatari dei report, i Revisori dei conti, gli Organi di valutazione e i Responsabili dei servizi, ai quali sono state fornite anche direttive alle quali conformarsi.

Sono state svolte specifiche indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi, ma non sono stati indicati quali.

L'Organo di controllo non ha verificato le attestazioni concernenti i pagamenti tardivi ai sensi dell'art.41 del d.l.66/2014, ma è stato istituito il registro unico delle fatture secondo quanto indicato al successivo art.42 del medesimo decreto.

Quanto alle criticità registrate nel funzionamento del controllo di regolarità amministrativo e contabile, l'Ente attesta che nel corso dell'esercizio sono state adottate deliberazioni sprovviste del parere di regolarità tecnica o sprovviste de necessario parere di regolarità finanziaria. Al riguardo viene specificato che *“Con deliberazione dell'Amministratore Straordinario n.55/2015, vista la relazione presentata in data che le irregolarità riscontrate, non rivestivano ca28.4.2015 da parte del Responsabile del Servizio finanziario dell'Ente, rag.Serenella Barrili, prot.n.10335 del 24.8.2015, dalla quale si evincono reali criticità, si stabiliva di assicurare in via prioritaria la realizzazione degli interventi il cui mancato assolvimento potrebbe arrecare danni patrimoniali certi e gravi all'Ente”*.

Al riguardo si deve segnalare che era stata a suo tempo trasmessa, anche alla Sezione del controllo, pervenuta con prot.n.2663 del 18.4.2016, l'istanza formulata alla Regione Sardegna da parte dell'Amministratore Straordinario della Provincia, volta ad ottenere risorse finanziarie per il mantenimento del pareggio di bilancio per l'esercizio 2016. Con tale richiesta viene segnalata la grave difficoltà finanziaria dell'Ente, legata alla progressiva erosione dei trasferimenti statali a partire dall'anno 2013.

L'Ente segnala infine che l'espletamento del controllo di regolarità amministrativa e contabile è stato condizionato dalla situazione istituzionale dell'Ente.

2 CONTROLLO DI GESTIONE

La Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, con delibera n. 6/2016/INPR ha chiarito che attraverso il controllo di gestione *l'ente verifica lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, mediante l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi. In vista dell'implementazione di un efficace sistema di controllo di gestione, appare centrale la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile ed in grado di fornire informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate, in relazione alle attività svolte e, soprattutto, ai risultati conseguiti.*

L'ente è tenuto, altresì, ad adottare un elenco di obiettivi con i relativi indicatori, riportanti valori target da perseguire per ciascun obiettivo. A tale riguardo, l'ente dovrà curare la predisposizione di un adeguato Piano esecutivo di gestione (PEG).

Non figura alcuna risposta nella sezione del questionario relativa al controllo di gestione, nella quale è stato indicato che *“Non è stato possibile procedere all'attuazione del controllo in oggetto vista la criticità istituzionale in cui ha continuato a versare l'Ente, soppresso a seguito del Referendum del maggio 2012, commissariato dal 30.6.2013 e fino all'emanazione della legge regionale n.2/2016 che ne ha decretato l'inclusione nella Provincia di Nuoro”.*

3 CONTROLLO STRATEGICO

Il questionario non riporta alcun dato nella sezione relativa al controllo strategico, che non risulta quindi esser stato effettuato, analogamente a quanto verificatosi nel 2014. Anche in riferimento a tale attività di controllo l'Ente segnala il rilievo della normativa regionale di riordino degli enti locali e la situazione istituzionale dell'Ente, come descritta in precedenza.

4 CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Dall'esame del questionario risulta che il controllo sugli equilibri finanziari risulta effettuato dall'Ente nell'esercizio 2015 e che il responsabile del servizio finanziario ha adottato atti di indirizzo e/o di coordinamento per il suo svolgimento.

E' stato redatto un report sul controllo degli equilibri, che ha interessato gli organi di governo, il Segretario dell'Ente ed i responsabili dei servizi e che ha portato a coinvolgere per una volta l'organo consiliare nella verifica della salvaguardia degli equilibri finanziari.

Si dichiara che non è stato necessario adottare misure per ripristinare l'equilibrio finanziario di bilancio e che è stato previsto l'impiego della quota libera dell'avanzo di amministrazione.

Si è verificato in corso d'esercizio se il programma fosse compatibile con le disponibilità di cassa, essendosi data anche applicazione alle previsioni di cui all'art.183, comma 8, del TUEL in merito alla verifica della compatibilità dei provvedimenti di spesa adottati dai responsabili della stessa.

L'utilizzo dei fondi vincolati confluiti nella cassa per esigenze correnti ai sensi dell'art.195 del TUEL è stato controllato con un sistema di fogli di calcolo gestiti direttamente dal responsabile finanziario.

Si dichiara che sono state fatte segnalazioni per irregolarità contabili della spesa ai sensi dell'art.153, comma 6, del TUEL, le quali hanno comportato l'intervento dell'organo rappresentativo dell'Ente.

Vengono dichiarate criticità inerenti il monitoraggio dei flussi di cassa per il rispetto del saldo obiettivo del patto di stabilità interno, che alla data del 31.12.2015 non è stato rispettato.

5 CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

Per quanto concerne lo scopo del controllo sugli organismi partecipati, la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella delibera n. 6/2016/INPR, ha evidenziato che esso consente all'ente di esprimersi sul grado di raggiungimento degli obiettivi, in termini di efficacia, efficienza ed economicità, affidati agli stessi, in conformità a quanto disposto dall'art. 147-quater del TUEL.

L'ente è tenuto ad effettuare monitoraggi periodici sull'andamento dei propri organismi partecipati, strumentali alla verifica di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, per procedere tempestivamente a porre in essere le opportune azioni correttive, anche per evitare squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente stesso. Mediante il bilancio consolidato è possibile pervenire alla dimostrazione dei risultati complessivamente conseguiti in termini di "gruppo ente locale".

Nel 2015, secondo quanto indicato dalla Provincia dell'Ogliastra nella sezione del questionario dedicata al controllo sugli organismi partecipati si rileva che sono stati esitati 10 report periodici. Il controllo è stato effettuato da una struttura dedicata specificatamente al controllo sugli organismi partecipati, costituita mediamente da 3 unità di personale, che l'Ente dichiara di aver istituito nonostante la gestione liquidatoria.

E' stato elaborato un solo indicatore di efficacia, efficienza, economicità e qualità dei servizi affidati, e si dichiara che gli obiettivi individuati per l'anno 2015 sono stati raggiunti al 100% dalla società partecipata Nugoro s.p.a.

Non è stato redatto il bilancio consolidato per l'esercizio 2015.

6 CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI

Quanto al controllo sulla qualità dei servizi la Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti nella delibera n. 6/2016/INPR ha affermato che questo *”... deve tener conto della tipicità dei bisogni, cui si deve dare risposta e delle esigenze di trasparenza ed integrità dell’azione amministrativa. La misurazione della qualità, e quindi della soddisfazione degli utenti interni ed esterni, obbliga gli enti a perseguire obiettivi adeguati, individuando preventivamente i relativi standard. L’essenziale raffronto tra la qualità programmata e quella erogata obbliga l’ente a soffermarsi sugli aspetti organizzativi interni, in modo che il processo di qualità arrivi a un risultato congruo.*

L’ente dichiara di non aver svolto il controllo sulla qualità dei servizi in considerazione dello stato di criticità istituzionale che coinvolge l’Amministrazione.

OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

Nell'esercizio 2015 risultano correttamente e sufficientemente svolti solamente il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo sugli equilibri finanziari ed il controllo sulle società partecipate, il quale, anzi, è stato espletato mediante l'istituzione di un apposito ufficio di controllo. Non sono stati svolti il controllo di gestione, il controllo strategico e quello sulla qualità dei servizi. Mentre l'assenza di qualsiasi forma di controllo strategico e sulla qualità dei servizi, finalizzata alla correzione futura dei fenomeni gestionali in atto, risulta scarsamente significativa in un Ente in via di scioglimento per obbligo normativo, assume invece maggior peso l'omesso svolgimento del controllo di gestione, che oltre che ai fini della valutazione del conseguimento degli obiettivi gestionali programmati, avrebbe consentito anche una valutazione complessiva sull'operato dell'Amministrazione.

Per altro la Sezione non può non prendere atto e considerare la difficoltà operativa di un Ente che, già da diversi esercizi, risente del prolungarsi, per espressa previsione normativa, della gestione commissariale e liquidatoria.

Devono dunque confermarsi le valutazioni già in tal senso espresse con riferimento all'esercizio 2014.

