



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 DI NUORO

|2016|

Magistrato Relatore - Roberto Angioni



CORTE DEI CONTI

**Verifica sul funzionamento dei controlli
interni per il 2015**

(art. 148 TUEL)

PROVINCIA DI NUORO

INDICE

PREMESSA	1
ANALISI REFERTO ANNUALE	3
1 CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE	4
2 CONTROLLO DI GESTIONE.....	7
3 CONTROLLO STRATEGICO	8
4 CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI.....	9
5 CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI.....	11
6 CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI	13
OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE	14
DEDUZIONI E CONTRADDITTORIO.....	15

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.

La verifica del funzionamento dei controlli interni nella Provincia di Nuoro per l’esercizio 2014, adottata con deliberazione n.89/2015/VSGC del 26 novembre 2015 di questa Sezione, aveva accertato il regolare svolgimento del controllo sulla regolarità amministrativa-contabile, del controllo di gestione (pur senza l’adozione di un sistema di contabilità economico/finanziaria) e del controllo sugli organismi partecipati. Non veniva invece effettuato dalla Provincia di Nuoro

il controllo strategico ed il controllo sulla qualità dei servizi, mentre l'Ente era stato espressamente esentato dal Ministero dell'Interno dallo svolgimento del controllo sugli equilibri finanziari.

Nel complesso la Sezione aveva ritenuto che l'istituzione di alcune tipologie di controllo interno da parte della Provincia di Nuoro, fosse idoneo a supportare l'Ente nelle sue scelte gestionali e a sopperire alla carenza di un organico sistema di controllo, considerata anche la fase di incertezza istituzionale che interessava, già da alcuni anni, le Province della Sardegna.

ANALISI REFERTO ANNUALE

La Provincia di Nuoro (212.477 abitanti rilevati alla data del 31.05.2016) ha inviato il referto annuale dei controlli interni con propria nota trasmessa a mezzo pec in data 31 maggio 2016. Sono stati inoltrati alla Sezione del controllo anche parere dei Revisori dei conti sul referto annuale sul funzionamento dei controlli interni e la relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa, a firma del Segretario generale dell'Ente.

Il questionario sui controlli interni 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

1 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 di Nuoro, come indicato nella relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa, risulta adottato, nella sua ultima stesura, con deliberazione del Consiglio Provinciale n.11 del 28 marzo 2013.

Venendo ai contenuti del questionario, secondo quanto in esso indicato, risultano acquisiti i pareri di regolarità contabile ed il visto attestante la copertura finanziaria per tutte le determinazioni dirigenziali comportanti impegno di spesa. Si dichiara altresì che nel corso dell'esercizio non sono state adottate deliberazioni prive del parere di regolarità tecnica o sprovviste del necessario parere di regolarità contabile (o con parere negativo). Il Questionario indica poi che per la verifica degli atti non si è utilizzato un sistema di campionamento diverso da quello utilizzato nell'esercizio precedente. Il controllo di regolarità ha riguardato nel complesso n.196 atti ed è stato eseguito mediante l'impiego di n.5 unità di personale. L'attività di controllo ha prodotto n.3 diversi report ed ha consentito di individuare n.40 casi di irregolarità, tutti sanati.

Si indicano nel questionario, quali destinatari dei report, i responsabili dei servizi, i revisori dei conti, gli organi di valutazione e l'Amministratore Straordinario, ai quali, in caso di riscontrate irregolarità, sono state fornite direttive alle quali conformarsi.

Viene dichiarato che nel corso dell'esercizio di riferimento sono state effettuate indagini concernenti il puntuale rispetto delle normative ed in particolare la correttezza degli atti rispetto alla normativa sulla trasparenza e sulla privacy.

Si dichiara, inoltre, che l'organo di controllo ha verificato le attestazioni concernenti i pagamenti tardivi secondo le modalità di cui all'art.41 del d.l. n.66/2014 ed ha istituito il registro unico delle fatture di cui all'art.42 del medesimo testo normativo.

Viene, infine, segnalato dall'Ente il ritardato avvio dell'attività di controllo e lo svolgimento di tale controllo solamente a partire dal secondo semestre 2015 a causa dell'istituzione ex novo dell'Ufficio preposto ai controlli interni.

Tale giustificazione risulta coerente con quanto si legge nella relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa, nella quale viene specificato che l'Ufficio Controlli Interni è stato istituito con deliberazione della Giunta Provinciale n.47 del 10 aprile 2015 quale ufficio di supporto al Segretario generale, al Nucleo di valutazione e, più in generale, di ausilio a tutti i settori e servizi dell'Ente cui sono affidate le funzioni di controllo all'interno dell'Ente.

La medesima relazione specifica le modalità con le quali si è provveduto alle attività di verifica ed alla scelta dei provvedimenti da sottoporre a controllo nei diversi settori di attività dell'Amministrazione.

Osserva al riguardo la Sezione che, al di là del metodo di campionamento in concreto utilizzato, è necessario che il campionamento degli atti da controllare debba per il futuro tenere in considerazione anche le previsioni di cui alla legge n.190/2012 in materia di contrasto e prevenzione della corruzione, la quale presuppone la ricognizione e la selezione delle aree di rischio dell'Ente, intese quali settori di attività maggiormente esposte al fenomeno della corruzione.

Si deve per altro rilevare che le aree di verifica indicate dal referto, per quanto non vengano poi specificati in esso i criteri di campionamento concretamente utilizzati, coincidono in gran parte con i settori esposti maggiormente al rischio corruttivo secondo le direttive ANAC.

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).

Il questionario non riporta alcun dato nella Sezione relativa al controllo di gestione. Viene invece specificato, nel riquadro dedicato alle criticità riscontrate che *“Nel corso del 2015 il mutamento della situazione istituzionale a seguito del venir meno a partire dal mese di giugno degli organi elettivi e la conseguente nomina di un Amministratore Straordinario ai sensi della L.R. n. 7/ 2015, nonché, la criticità della situazione finanziaria che ha impedito di approvare il bilancio di previsione prima del mese di ottobre dello stesso anno, non hanno consentito lo svolgersi del controllo in oggetto.”*

3 CONTROLLO STRATEGICO

Il questionario non riporta alcun dato nella sezione del questionario relativa al controllo strategico, **che non risulta esser stato effettuato**, analogamente a quanto verificatosi nel 2014, pur essendo tale forma di controllo oggetto di espressa regolamentazione interna.

L'Amministrazione ha segnalato al riguardo che *“Nel corso del 2015, per le stesse motivazioni riportate nella scheda precedente, connesse alla criticità della situazione istituzionale dell'Ente ed alle difficoltà finanziarie, si è reso impossibile il controllo in oggetto”*.

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.

Si dichiara che sono stati adottati n.2 report sul controllo degli equilibri, che ha interessato gli organi di governo, il Segretario dell'Ente ed i responsabili dei servizi e che, in una occasione ha formalmente coinvolto il Consiglio Provinciale nel controllo della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

E' stato previsto l'impiego della quota libera dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art.187, comma 2, lett.b) del TUEL.

Nel corso dell'esercizio si è verificato che il programma dei pagamenti fosse compatibile con le disponibilità di cassa ed è stato applicato l'art.183, comma 8 del TUEL, relativamente ai provvedimenti che comportano impegni di spesa

Si dichiara che nel corso dell'esercizio sono state fatte segnalazioni per irregolarità contabili della spesa ai sensi dell'art.153, comma 6, del TUEL.

Viene infine segnalato il "*Mancato rispetto del patto di stabilità interno, come indicato nella delibera del Commissario Straordinario n. 20 del 13 ottobre 2015 di approvazione del Bilancio di previsione 2015*".

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”.*

Il questionario riporta che l'Ente ha provveduto alla redazione dei n.10 report periodici previsti nel regolamento dell'Ente o negli statuti degli organismi partecipati, dei quali n.3 sono stati ufficializzati nel corso dell'esercizio attraverso delibere di Consiglio o di Giunta.

L'ente dichiara di essere dotato di una struttura dedicata specificatamente al controllo sugli organismi partecipati che impiega mediamente un'unità di personale. E' stato elaborato un indicatore sugli organismi partecipati per valutare l'efficacia, l'efficienza, l'economicità e la qualità dei servizi affidati.

Viene infine dichiarato che con riferimento alla società Nugoro SPA risulta un grado di raggiungimento degli obiettivi pari al 100%.

L'Ente ha predisposto nel corso del 2016 il piano di razionalizzazione delle società partecipate ed ha approvato la relazione sui risultati conseguiti ai sensi dell'art.1, commi 611 e 612 della legge 190/2012, dei quali questa Sezione ha preso atto con la deliberazione n.77/2016 del 14 giugno 2016.

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.*

Il questionario non risulta compilato nella parte relativa al controllo sulla qualità dei servizi, per il quale si dichiara che “Nel corso del 2015 non è stato possibile svolgere il controllo in oggetto per le motivazioni già indicate in precedenza”.

OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

Nell'esercizio 2015 risultano svolti presso la Provincia di Nuoro solamente i controlli di regolarità amministrativa e contabile, il controllo sugli equilibri finanziari ed il controllo sugli organismi partecipati.

Non vengono invece effettuati il controllo strategico, il controllo di gestione ed il controllo sulla qualità dei servizi.

Osserva la Sezione, prendendo atto delle insufficienti giustificazioni addotte dall'Amministrazione, che l'impianto di un regolare controllo di gestione risulta imprescindibile per la verifica delle attività dell'Ente e l'indirizzo successivo dei compiti dell'Amministrazione.

Tale grave carenza risulta aggravata dall'assenza del controllo strategico e di quello sulla qualità dei servizi, che non sono stati attivati nell'esercizio di riferimento da parte della Provincia di Oristano.

Al fine di ribadire la rilevanza oggi attribuita al controllo di gestione ed al controllo strategico sia per profili esterni all'Amministrazione che per profili interni di carattere strettamente organizzativo, si deve ulteriormente ricordare che ai sensi delle previsioni dell'art.1, comma 8, della legge 6 novembre 2012, n.190, nel testo attualmente vigente, come sostituito dall'art.41 del d.lgs. 25 maggio 2016, n.97, *“L'organo di indirizzo definisce gli obiettivi strategici in materia di prevenzione della corruzione e trasparenza, che costituiscono contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico-gestionale e del Piano triennale per la prevenzione della corruzione.*

Il successivo comma 8 bis, nel testo attualmente vigente, dispone poi che *“L'Organismo indipendente di valutazione verifica, anche ai fini della validazione della Relazione sulla performance, che i piani triennali per la prevenzione della corruzione siano coerenti con gli obiettivi stabiliti nei documenti di programmazione strategico-gestionale e che nella misurazione e valutazione delle performance si tenga conto degli obiettivi connessi all'anticorruzione e alla trasparenza”.*

DEDUZIONI E CONTRADDITTORIO

L'Amministrazione, con nota prot.n.1253 del 19 gennaio 2017 ha fatto pervenire alla Sezione del controllo specifiche deduzioni in merito ai rilievi formulati dal magistrato istruttore con nota prot.n.111 del 9 gennaio 2017, deduzioni che sono state confermate nel corso dell'adunanza pubblica del 13 marzo 2017.

In particolare l'Ente, dopo aver fatto presente di aver dovuto far fronte ad una drastica riduzione di risorse nel corso degli ultimi anni, ha confermato che l'assenza del controllo strategico e del controllo di gestione è addebitabile, principalmente, alla tardiva approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2015, avvenuta solamente in data 16.10.2015, nonché alla situazione di precarietà istituzionale in cui versa l'Ente a seguito della normativa regionale di riordino.

Per altro, nonostante la descritta situazione, la Provincia di Nuoro ha provveduto all'approvazione del PEG in data 11.11.2015 ed a implementare l'adeguamento del piano triennale anticorruzione ricomprendendo una specifica misura per il controllo di gestione.

Con riferimento infine al mancato svolgimento del controllo di qualità dei servizi, esso deve ricondursi all'assenza di documenti di programmazione.

Nel corso dell'adunanza pubblica del 13 marzo 2017 la Sezione ha preso atto delle indicazioni provenienti dall'Amministrazione. Si deve tuttavia ribadire la necessità di adottare un valido sistema di rendicontazione dei risultati gestionali conseguiti al fine di indirizzare la successiva azione amministrativa.

