



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

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

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





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

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

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

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

Magistrato relatore: dott.ssa Elisa Carnieletto

Collaboratore all'istruttoria: sig.ra Antonietta Delfino

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 (SEZ. 2)	9
4	IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3).....	11
5	IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4).....	13
6	IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5).....	155
7	IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6)	18
8	IL CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI (SEZIONE 7)	211
9	APPENDICE COVID-19 e APPENDICE LAVORO AGILE.....	23
11	OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE.....	255

1 PREMESSA – I CONTROLLI INTERNI NEL 2020

1.1. Il quadro normativo di riferimento. 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 referto, 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. Infatti, 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 informativi 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 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 più adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) per 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. 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 31.12.2021 - salvo il termine più breve eventualmente stabilito dalle Sezioni regionali per gli Enti territoriali di rispettiva competenza - mediante caricamento a Sistema Con.Te. L’Amministrazione di Assemini ha allegato al sistema Con.Te la relazione referto in data 30 dicembre 2021 (quindi entro il termine stabilito del 31/12/2021).

1.4. Le integrazioni istruttorie. Con nota prot. n. 2529 del 16 maggio 2022 il Magistrato istruttore ha chiesto l'invio dei report prodotti, nonché di qualunque altro atto utile al fine di valutare il sistema dei controlli interni dell'Ente per l'esercizio 2020, e di riferire in relazione ad alcuni profili emersi dall'analisi del questionario 2020. Alla richiesta istruttoria l'Ente ha fornito puntuale riscontro con nota acquisita alla piattaforma Con.Te. con prot. n. 2933 del 07.06.2022, allegando la seguente documentazione: regolamento comunale sul sistema dei controlli interni approvato con deliberazioni del Consiglio Comunale n. 18 del 03.06.2020; regolamento di contabilità approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 36 del 21.12.2016; Statuto del comune di Assemini, approvato con deliberazione C.C. n. 76 del 21.7.2009 e modificato con deliberazione C.C. n. 10 del 18.03.2014; deliberazione della Giunta Comunale n. 72 del 16 giugno 2021 per oggetto "*Presa d'atto della relazione del Segretario Generale ai sensi dell'art. 9 del nuovo regolamento sui controlli interni anno 2020*" con allegata relazione del 28 maggio 2021, predisposta dal Segretario Generale sugli esiti del controllo di "Regolarità Amministrativa e Contabile"; deliberazione n. 171 del 27 dicembre 2021 per oggetto "*Presa d'atto risultati del controllo di gestione e del controllo strategico dell'esercizio finanziario 2020*"; relazione della Performance anno 2020; Verbale estrazione atti primo e secondo semestre 2020; deliberazione n. 35 del 29 luglio 2020 per oggetto "*Variazione al bilancio di previsione 2020/2022. Applicazione avanzo di amministrazione e assestamento generale al bilancio e verifica degli equilibri*"; deliberazione n. 44 del 30 settembre 2020 per oggetto: "; deliberazione n. 63 del 30 novembre 2020 per oggetto: "*Variazione al bilancio di previsione 2020/2022 e verifica permanere equilibri di bilancio*"; relazione sul "*Controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile di cui al Titolo II del nuovo Regolamento comunale dei controlli interni. Anno 2020*" a firma del Segretario Generale. La Sezione, al fine di evitare ripetute indagini istruttorie intese ad ottenere chiarimenti in merito alla compilazione del questionario e richieste di integrazioni documentali all'Ente, 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. 19/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 Assemini è risultato tra gli enti classificati a rischio “**medio-alto**”. Pertanto, in esito all’attività istruttoria svolta ed all’analisi del referto 2020, il Collegio esprime le seguenti considerazioni e valutazioni sull’adeguatezza dei controlli interni del Comune di Assemini 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. In seguito alla disamina del questionario e all’attività istruttoria svolta, emergono numerose carenze strutturali e organizzative che devono essere evidenziate all’ente affinché adotti tempestivamente le opportune misure correttive e provveda alla generale implementazione del sistema integrato dei controlli interni, restando impregiudicata ogni valutazione sulla gestione finanziaria nel quadro complessivo dei controlli intestati alla Sezione regionale. Si precisa sin d’ora che le carenze metodologiche e strutturali individuate coincidono in parte con le fragilità di sistema rilevate nell’ambito del precedente controllo per l’anno 2018.

2 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1)

2.1. Le precedenti verifiche della Sezione di Controllo per la Sardegna sul sistema integrato dei controlli interni nel Comune di Assemini. 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 Assemini era già stato oggetto di verifica da parte della Sezione di controllo della Regione Sardegna con deliberazione n. 66/2020/VSGC, riguardante l’esercizio 2018. Nell’ambito di tale verifica, la Sezione, pur dando atto che il Comune aveva esercitato le proprie funzioni di verifica dei controlli interni, rilevava una evidente insufficienza degli strumenti e delle metodologie di controllo attivati. In particolare, si osservava che il controllo di gestione non veniva esercitato e il controllo strategico non veniva attivato in conformità a quanto previsto dal regolamento dell’Ente; al contrario, risultavano attivati il controllo di regolarità amministrativa, sugli equilibri finanziari, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi.

2.2. Esercizio 2020. Dalla disamina del questionario 2020 emergono profili di potenziale miglioramento degli strumenti di verifica approntati dall’ente nell’ambito di un processo di attuazione delle indicazioni fornite da questa Sezione con precedente deliberazione n. 66/2020/VSGC che l’ente dovrà inderogabilmente proseguire ed implementare per garantire l’efficacia complessiva del sistema integrato dei controlli interni. Il Comune dichiara di aver esercitato il sistema dei controlli interni in piena ed effettiva conformità alle previsioni e alle finalità indicate dai regolamenti dell’Ente. Sotto il profilo quantitativo, rappresentativo dell’impegno profuso dall’Amministrazione comunale nell’attività reportistica delle varie tipologie di controllo, sono stati prodotti tutti i report previsti relativamente al controllo di regolarità amministrativo-contabile, al controllo strategico, al controllo sugli organismi partecipati e al controllo sulla qualità dei servizi, mentre nel controllo di gestione è stato prodotto un solo report rispetto ai 3 previsti. L’Ente precisa di non avere avuto segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza su eventuali carenze nelle pubblicazioni di legge e di non avere registrato alcuna criticità nei vari tipi di controllo. Si puntualizza che sono stati ufficializzati *report* in tutti gli ambiti di controllo, ad eccezione del controllo sulla qualità dei servizi, e che non sono state avviate azioni correttive; nessuna risposta è intervenuta con

riferimento a eventuali modifiche in funzione di una maggiore integrazione dell'intero sistema dei controlli interni.

2.2 Richiesta e integrazioni istruttorie. In riscontro ai chiarimenti istruttori richiesti dalla Sezione, il Comune ha chiarito di aver provveduto a produrre un unico report nel controllo di gestione (come da deliberazione di G.C. n. 171 del 27 dicembre 2021) a causa della situazione emergenziale. Sul punto, la Sezione raccomanda, per il futuro, di ottemperare alle vigenti previsioni contenute nel regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune, il quale prevede che *“il controllo di gestione viene svolto con cadenza almeno quadrimestrale”* (art. 16). Per ciò che concerne il Referto del Controllo di gestione, si precisa che lo stesso non è stato inserito nel sistema informativo ConTe. Il Referto del Controllo di gestione è previsto come specifico e autonomo documento, che, ai sensi dell'art. 198-bis del TUEL, deve essere trasmesso alla competente Sezione di controllo della Corte dei conti. Si sottolinea, inoltre, che il Referto del controllo di gestione, che sembrerebbe parte integrante della delibera n. 171 del 27.12.2021, non risulta del tutto completo rispetto a quanto indicato dall'art. 196-198 del TUEL.

Nella nota istruttoria, l'Ente ha dichiarato di essere privo di una struttura appositamente dedicata al controllo di gestione, e di avvalersi del personale delle singole aree come previsto dall'art. 2 comma 3 del vigente regolamento dei controlli interni, e che l'FTE assegnato è pari a 0,360 per ciascuna tipologia di controllo. L'ente chiarisce, inoltre, di aver dato seguito alle raccomandazioni e osservazioni della Sezione di controllo adottando i seguenti atti: il report inserito nella citata deliberazione G.C. 171 del 27/12/2021, nonché l'approvazione del Nuovo Regolamento sui Controlli Interni, approvato con deliberazione CC n. 18 del 3/6/2020.

3 IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZ. 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. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è disciplinato, dagli artt. 4-13 del Regolamento dei controlli interni. Per quanto riguarda il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, l'art. 11 del Regolamento prevede che sia organizzato, svolto e diretto dal Segretario comunale assistito dal personale dell'unità operativa costituita appositamente dallo stesso.

3.2. Analisi del questionario. Nella relazione-questionario il Comune dichiara che nelle proposte di deliberazione i responsabili dei servizi non hanno relazionato circa i riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente e la tecnica di campionamento degli atti da assoggettare al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile è stata l'"estrazione casuale semplice". Sono stati sottoposti a controllo successivo tutti gli atti emanati, con nessuna irregolarità riscontrata. I report in favore dei responsabili dei servizi hanno avuto cadenza annuale e non risultano inviate direttive ai singoli responsabili dei servizi. In riscontro ai chiarimenti istruttori richiesti, l'ente ha precisato che per effettuare l'estrazione casuale semplice sono stati utilizzati strumenti informatici in dotazione dell'ente, che provvedono a generare il campione di atti da avviare al controllo successivo di regolarità amministrativa. In merito, la Sezione deve rammentare che, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, l'art. 147 bis del TUEL dispone che *"il controllo successivo di regolarità amministrativa sia assicurato secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite, nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente, sotto la direzione del segretario e 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"* (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

3.3. Richieste e integrazioni istruttorie. A seguito delle integrazioni istruttorie richieste dalla Sezione, il Sindaco ha chiarito che nelle proposte di deliberazione che i responsabili dei servizi non relazionano per prassi costante in merito ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o patrimoniale dell'ente, lasciando al responsabile della ragioneria la piena autonomia in merito al parere di regolarità contabile, come previsto dall'art. 6 del succitato vigente Regolamento sui controlli interni. Inoltre, il Sindaco ha precisato che non sono state riscontrate irregolarità tali da dover essere racchiuse in specifiche direttive da trasmettere ai responsabili di specifici servizi competenti. L'Amministrazione ha ritenuto sufficiente la trasmissione della citata relazione del Segretario Generale, di cui la Giunta comunale prende atto con deliberazione n. 72 del 16.06.2021, in merito alle risultanze del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, prevista dall'art.13 del succitato Regolamento sui Controlli interni. Al riguardo, la Sezione intende 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).

3.4. Le raccomandazioni della Sezione. Nell'apprezzare positivamente la relazione finale sul controllo successivo di regolarità amministrativa anno 2020 a cura del Segretario Generale dell'Ente, nella quale sono descritte le modalità operative con le quali si è proceduto al controllo in esame, gli atti sottoposti al controllo e le risultanze del controllo, la Sezione invita l'ente a rafforzare il numero di report prodotti, e ad avviare i processi correttivi idonei a rimuovere le criticità registrate nell'organizzazione e nell'attuazione del controllo di regolarità amministrativa e contabile.

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"*. L'art. 198-bis del TUEL prevede, inoltre, che la struttura operativa alla quale è assegnato il controllo di gestione sia tenuta a trasmettere la comunicazione del relativo referto alla Corte dei conti. Nel regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Assemini, il controllo di gestione risulta disciplinato al Titolo III agli articoli 14-16.

4.2. L'analisi del questionario 2020. Secondo quanto riportato nella relazione-questionario, l'Ente non si è dotato di un sistema di contabilità economica basato su rilevazioni analitiche per centri di costo per valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, ma si avvale di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuto con il metodo della partita doppia. Tuttavia, i regolamenti o le deliberazioni dell'Ente non prevedono espressamente in materia direttive, i report periodici prodotti sono tempestivamente aggiornati nel fornire informazioni utili alle decisioni da prendere in meno del 50% dei casi e non è stato elaborato e applicato nell'anno nessun indicatore ad eccezione dell'indicatore di analisi finanziaria.

4.3. Richieste integrazioni istruttorie. Con la citata nota di riscontro il Sindaco ha richiamato la deliberazione della Giunta comunale n. 171 del 27.12.2021 avente per oggetto: *"Preso d'atto risultati del controllo di gestione e del controllo strategico dell'esercizio finanziario 2020"* dalla quale non emergono risposte esaustive, anche in considerazione del fatto che alla data 31.12.2020 non risultava ancora approvato il regolamento sull'attuazione del controllo di gestione.

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. In particolare, emergono numerose criticità in ordine alla quantità dei report e degli indicatori elaborati ed applicati nell'anno, e l'ente continua ad essere privo di un sistema di

contabilità economica basato su rilevazioni analitiche per centri di costo per valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa. A tali fragilità di sistema l'ente dovrà porre rimedio in quanto, come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie (cfr. deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR), il controllo di gestione 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. Al riguardo, giova richiamare la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 23/SEZAUT/2019/FRG, nella quale si precisa 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. Per gli attori del controllo in argomento, ovvero i responsabili dei singoli servizi e del servizio finanziario, la verifica dell'adeguatezza dell'agire amministrativo si estende alle valutazioni di idoneità dell'organizzazione agli scopi perseguiti. Presupposto, nonché profilo fondamentale del controllo di gestione, è l'adozione del sistema di contabilità analitica per centri di costo”*.

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”*. Il controllo strategico, dunque, 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 nel Comune di Assemini è disciplinato al Titolo V artt. 18-22 del Regolamento per la disciplina del Sistema integrato dei controlli interni del Comune. È svolto dal Segretario generale, che organizza e dirige i controlli interni, con il supporto del personale del settore finanziario e contabile. Nel citato regolamento, vengono inoltre delineate le finalità (art. 18), l'oggetto (art. 20), le fasi (art. 21), il sistema di reportistica (art. 22) del suddetto controllo.

5.2. L'analisi del questionario 2020. Nel questionario l'Ente dichiara che ha approvato il P.E.G. riferito alla programmazione di bilancio 2021-2023, che il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione e che in sede di controllo vengono utilizzate le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. Il controllo strategico, al fine di integrare il ciclo della performance con quello del bilancio, effettua, a preventivo, verifiche tecnico-economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione. Gli indicatori predisposti e applicati nel 2020 sono quelli di mantenimento, di *performance* individuale e organizzativa, non sono stati elaborati indicatori di miglioramento della qualità di servizi, e di innovazione e sviluppo. Risulta raggiunto l'98,67% degli obiettivi strategici nel corso dell'anno, ed è stata formalizzata dall'Ente una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi. Nella relazione si dichiara inoltre che l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi avvalendosi di alcuni

parametri (“risultati raggiunti rispetto agli obiettivi”, “grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati”, “tempi di realizzazione rispetto alle previsioni”), ma non sono stati utilizzati i parametri relativi “agli standart di qualità prefissati” e “all’impatto socio - economico dei programmi” (punto 4.8). Nella nota alla relazione si dichiara che il monitoraggio è stato effettuato annualmente (punto 4.9).

5.3. Richieste e integrazioni istruttorie. In risposta ai chiarimenti chiesti dalla Sezione, il Comune ha chiarito che, nonostante l’assenza della contabilità analitica per centri di costo, il ciclo delle performance è integrato con i dati di bilancio che, per le risorse assegnate con il PEG ai responsabili di Area, sia di parte entrata che di parte spesa, consentono di determinare lo stato di attuazione dei diversi programmi attraverso l’esame degli accertamenti/riscossioni delle entrate, e degli impegni/pagamenti delle spese. Inoltre, la Relazione della Performance informa che *“l’Ente si è dotato di un Piano di Obiettivi di gestione adottato con Deliberazione della Giunta Comunale n. 31 del 11 marzo 2020, riapprovato con Delibera della Giunta Comunale n. 112 del 4 agosto 2020, assegnando gli stessi in quota parte e in relazione ai diversi specifici ambiti di pertinenza a ciascun Responsabile di Settore”*.

4.4. Le raccomandazioni della Sezione. La Sezione invita il Comune a dare urgente attuazione alle azioni correttive necessarie a rimuovere le criticità registrate dall’ente nell’elaborazione di questa tipologia di controllo (mancata elaborazione degli indicatori; mancata elaborazione ed utilizzo di tutti gli indicatori e i parametri previsti; omesso raggiungimento di tutti gli obiettivi strategici stabiliti nell’anno). Il Collegio sottolinea l’importanza 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. Grazie alle conseguenti delibere di ricognizione dei programmi, l’ente dà conto del grado di soddisfazione degli obiettivi, oltre che dell’adeguatezza delle risorse rispetto ad essi. L’esito negativo del controllo rimette in discussione le scelte operate e impone di rimediarle. In patica, il controllo strategico verifica 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).

6 IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5)

6.1. Il quadro normativo di riferimento. Il controllo sugli equilibri finanziari, come previsto 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 prevede 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.”*

Nel caso di specie, il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dal Regolamento di contabilità, a cui fa rinvio l'art. 17 del Regolamento per la disciplina del Sistema integrato dei controlli interni ed è svolto sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio finanziario dell'Ente e la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli Organi di governo, del Segretario Generale e degli altri Responsabili di settore dell'Ente.

6.2. Il questionario 2020. Dalle dichiarazioni rese nel questionario emerge che il controllo sugli equilibri finanziari non è stato integrato con il controllo sugli organismi partecipati; il Responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari; sono stati attivamente coinvolti nel controllo in discorso gli Organi di governo e il Segretario generale per più di due volte e i responsabili dei servizi per più di due volte; non sono state richieste misure per il ripristino del riequilibrio finanziario per la gestione di competenza, per la gestione dei residui e per la gestione di cassa; non è stato necessario impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per salvaguardare gli equilibri finanziari di cui all'art. 193 del TUEL; il programma dei pagamenti è sempre stato compatibile con le disponibilità di cassa; nel corso del 2020 non sono state effettuate segnalazioni (art. 153, comma 6, del TUEL) per il costituirsi di situazioni - non compensabili con maggiori entrate o con minori spese - tali da provocare squilibri di bilancio.

6.3 Richieste e integrazioni istruttorie. A seguito dei chiarimenti richiesti dal Magistrato Istruttore, il Sindaco ha chiarito che la mancata integrazione del controllo sugli equilibri finanziari dell'ente con il controllo sugli equilibri finanziari degli organismi partecipati consegue al fatto che le quote di partecipazione dell'ente al capitale sociale di questi organismi sono irrilevanti e tali da non incidere in ogni caso sugli equilibri finanziari dell'ente. Al rendiconto annuale di gestione di cui all'articolo 227 del TUEL è unita una specifica sezione documentale che riporta i risultati di esercizio delle società partecipate.

6.4. Il rendiconto 2020. Il parere dell'organo di revisione. Nel parere sul Rendiconto 2020 l'Organo di Revisione ha verificato che l'Ente risulta essere correttamente adempiente rispetto alla trasmissione degli schemi di bilancio, dei dati contabili analitici, del piano degli indicatori e dei documenti allegati richiesti dalla BDAP rispetto ai bilanci di previsione, rendiconti, bilanci consolidati approvati; l'Ente non ha provveduto alla trasmissione dei dati alla BDAP del rendiconto 2020 attraverso la modalità "in attesa di approvazione" al fine di verificare che non vi siano anomalie in vista del successivo invio definitivo post approvazione da parte del Consiglio; nel caso di applicazione nel corso del 2020 dell'avanzo vincolato presunto l'organo di revisione ha accertato che sono state rispettate le condizioni di cui all'art.187, comma 3 e 3-quater del TUEL e al punto 8.11 (del principio contabile applicato allegato 4.2 del d.lgs. n. 118/2011). L'Ente nel corso del 2020 non ha applicato avanzo di amministrazione vincolato presunto; nel rendiconto 2020 le somme iscritte ai titoli IV, V e VI delle entrate (escluse quelle entrate del titolo IV considerate ai fini degli equilibri di parte corrente) sono state destinate esclusivamente al finanziamento delle spese di investimento.

6.5. Le raccomandazioni della Sezione. La Sezione, preso atto che, in base al questionario, non sono state registrate criticità dal Comune nell'organizzazione e nell'attuazione dell'attività di controllo sugli equilibri finanziari, rileva che sussistono margini di miglioramento di questa tipologia di controllo, e invita l'ente a proseguire nell'azione di potenziamento di questo fondamentale strumento di verifica. Si rammenta, a tal fine, 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 particolare, si evidenzia che il controllo sugli equilibri finanziari del Comune di Assemini non risulta integrato con il controllo sugli organismi partecipati, e si invita l'Ente a potenziare il sistema di controllo sugli equilibri finanziari al fine di fronteggiare le esigenze che scaturiscono dal contesto attuale

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 il bilancio consolidato. Il controllo sugli organismi partecipati è disciplinato dall'art. 23 del Regolamento sui controlli interni dell'Ente, nel quale si dà atto che l'ente non detiene quote di capitale rilevante.

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"*. 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; è stato prodotto il report previsto, ma il Comune non si è dotato di specifica struttura per il controllo sugli organismi partecipati. E' stato approvato un budget delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'ente e sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali fra l'ente e le società partecipate, ma non sono previsti *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati sui profili organizzativi e gestionali; tutti gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la carta dei servizi; nell'anno non sono stati elaborati e applicati indicatori di efficacia, efficienza, economicità, redditività, deficitarietà strutturale, qualità dei servizi affidati, soddisfazione degli utenti.

7.3. Il bilancio consolidato 2020. Il Gruppo amministrazione Pubblica. Il parere del Collegio dei Revisori 2020. Il bilancio consolidato per l'esercizio 2020 è stato approvato con delibera n.

59 del 26.10.2021 “Approvazione bilancio consolidato 2020 con Società ricomprese nel perimetro di consolidamento del gruppo di amministrazione pubblica (g.a.p.) del comune di Assemini ai sensi dell'allegato 4/4 del decreto legislativo 118/2011 e ss.mm.ii”. L'Ente ha approvato la ricognizione periodica delle partecipazioni detenute al 31.12.2020 ai sensi dell'art. 20 TUSP con delibera del Consiglio Comunale n. 4 del 28.02.2022. La revisione periodica, così come indicata dalla delibera, riguarda le seguenti partecipate: Abbanoa S.p.A.; Its Area Vasta S.C.a.r.l.; e Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari (CACIP).

Nel parere dell'organo di revisione, si attesta che l'Ente ha provveduto con delibera consiglio n.65 del 16.12.2020 all'analisi dell'assetto complessivo di tutte le partecipazioni possedute, dirette e indirette, detenute al 31 dicembre, che l'Organo di Revisione ha espresso parere positivo in data 11.12.2020, con atto n.42 e che le Società partecipate direttamente dall'Ente al 31/12/2019 sono le seguenti: Abbanoa S.p.A. (gestore unico servizio idrico); ITS Area vasta S.C.a.r.l. (gestione servizi telematici di ausilio al trasporto); Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari (CACIP). L'Ente non detiene partecipazioni che richiedano un intervento di razionalizzazione. L'Ente, con delibera del consiglio n.60 del 30.11.2020 ha approvato il Bilancio Consolidato 2019, con le società ricomprese nel perimetro di consolidamento del Gruppo Amministrazione Pubblica (G.A.P.), ai sensi dell'allegato 4/4 del D.Lgs. n.118/2011. Il Collegio dei Revisori, in data 26 novembre 2020, verbale n.40, ha espresso parere favorevole all'approvazione del Bilancio Consolidato 2019 del Gruppo Amministrazione Pubblica del Comune di Assemini.

7.3 Integrazioni istruttorie. In riferimento alle richieste formulate dalla Sezione, l'Ente ha chiarito di non aver applicato alcuno degli indicatori previsti, in quanto non sono stati definiti indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'ente.

7.5. Le raccomandazioni della Sezione. La Sezione, preso atto di quanto attestato dall'ente nel questionario, richiama l'ente ad approntare strumenti organizzativi diretti ad assicurare i controlli sugli organismi partecipati, rimuovendo le criticità emerse in sede di analisi del questionario-referto per l'anno 2020 che inficiano la piena efficacia di tale forma di controllo e implementando l'organizzazione e attuazione 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".

8 IL CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI.

8.1. Quadro normativo di riferimento. L'art. 147, comma 2, lett. e) del TUEL attribuisce agli enti locali il compito di *“garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente”*. Il Regolamento sui controlli interni dell'ente (artt. 24–26) disciplina le finalità e i principi sulla qualità dei servizi, e disciplina le metodologie per la misurazione della soddisfazione degli utenti. In particolare, l'art. 26 c. 4 specifica che *“degli esiti del controllo sulla qualità dei servizi erogati, si tiene conto nella valutazione della performance organizzativa”*.

8.2. La relazione-questionario 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). Dal questionario emerge che il Comune non ha adottato la Carta dei servizi, non sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti e non sono svolti confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni. Tuttavia, sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli *standard* di qualità e sono stati elaborati ed applicati tutti gli indicatori. Rispetto all'anno precedente, l'ente non ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati.

8.3. L'attività istruttoria e i riscontri del Comune. Con la citata nota di riscontro l'Ente non ha fornito risposta circa le criticità rilevate.

8.4. Le raccomandazioni della Sezione. La Sezione rimarca che il controllo sulla qualità dei servizi non è svolto in modo completo e puntuale e, in particolare, evidenzia l'assenza della Carta dei Servizi, il mancato svolgimento di indagini sulla soddisfazione degli utenti, assenza di confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni. Si evidenzia la limitata ed incompleta effettuazione di tale tipologia di controllo e si raccomanda all'ente di elaborare ed applicare tutti gli strumenti idonei ad introdurre ed implementare questa tipologia di controllo e a rimuovere con inderogabile

tempestività 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-19. APPENDICE LAVORO AGILE

9.1. Appendice Covid. Il referto 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)”. Il questionario 2020 delineato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR del 27 luglio 2021 contiene un’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)*”. Dalla relazione questionario risulta che nel corso del 2020 il Comune di Assemini non ha adottato specifici protocolli in adeguamento alle esigenze determinate dall’emergenza sanitaria COVID-19, mentre ha operato una verifica sulla puntuale adozione dei principali protocolli a tutela dei dipendenti dal rischio biologico da COVID-19. In particolare, l’Ente in sede istruttoria ha precisato che alla data della predisposizione del Referto annuale del Sindaco in oggetto, non si aveva alcuna informazione relativamente al rafforzamento delle procedure di controllo né in merito all’istituzione di strutture dedicate alla verifica del corretto utilizzo dei fondi comunitari.

9.2. Appendice Lavoro agile. 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 che il personale dirigenziale non ha prestato lavoro agile, mentre ha prestato, invece, lavoro agile il 34,51% del personale a tempo indeterminato non dirigenziale ha prestato attività lavorativa in modalità agile ed è stato disciplinato il sistema di rendicontazione delle prestazioni svolte in lavoro agile; il sistema di misurazione e valutazione della *performance* è stato adeguato alla nuova organizzazione del lavoro agile; sono stati individuati degli indicatori per valutare: lo stato di implementazione, la performance individuale e la performance organizzativa.

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 ed 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 Assemini, la Sezione rimarca che permangono significativi profili di criticità che rischiano di compromettere l'adeguatezza del sistema dei controlli interni e formula espressa raccomandazione all'ente affinché adotti tempestivamente ogni iniziativa utile a rimuovere le lacune evidenziate nell'ambito della presente relazione e, in particolare, in riferimento al:

1. **controllo di regolarità amministrativo-contabile:** il controllo risulta complessivamente sufficiente. I report prodotti risultano adeguati rispetto a quelli previsti; tuttavia non sono state avviate azioni correttive rispetto ai report ufficializzati. Si raccomanda l'aggiornamento del Regolamento dei controlli interni al fine di assicurare la compiuta e completa attuazione di questa tipologia di controllo e la rimozione delle fragilità evidenziate;
2. **controllo di gestione:** i report prodotti sono inferiori a quelli previsti (è stato prodotto un unico report, in difformità da quanto previsto dal Regolamento dei controlli interni) e persistono carenze nell'utilizzo di tutti gli indicatori elaborati ed applicati nell'anno; l'ente continua ad essere privo di un sistema di contabilità economica basato su rilevazioni analitiche per centri di costo; alla data 31.12.2020 non risultava ancora approvato il regolamento sull'attuazione del controllo di gestione. Permangono, pertanto, significative criticità nell'elaborazione e nell'attuazione di questa tipologia di controllo che devono essere tempestivamente rimosse;
3. **controllo strategico:** il report previsto è stato prodotto; tuttavia sussistono evidenti margini di miglioramento in questa tipologia di controllo che devono essere prontamente attuati dall'Ente: non sono stati elaborati ed utilizzati tutti gli indicatori e i parametri previsti. non risultano completati del tutto gli obiettivi strategici stabiliti nell'anno;
4. **controllo sugli equilibri finanziari:** il report previsto è stato prodotto. Si invita l'ente a proseguire nell'azione di potenziamento di questo fondamentale strumento di verifica anche tenendo conto delle osservazioni rese dal Collegio dei Revisori nella relazione sul Rendiconto 2020;
5. **controllo sugli organismi partecipati:** il controllo risulta attivato dall'ente, e sono stati prodotti tutti i report previsti, tuttavia non sono stati applicati gli indicatori previsti, in quanto

non sono stati definiti indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'ente, e il Comune non si è dotato di specifica struttura per il controllo sugli organismi. Si raccomanda di rimuovere tempestivamente le criticità riscontrate, in considerazione della rilevanza del controllo sugli organismi partecipati;

6. **controllo sulla qualità dei servizi:** il controllo non risulta svolto in modo adeguato. La Carta dei Servizi non è stata adottata, non sono state effettuate e spicca l'assenza di report e di confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (*benchmarking*).

Il Collegio, riservandosi ogni ulteriore verifica nei prossimi cicli di controllo, a partire dal questionario 2021, formula un giudizio di complessiva adeguatezza del sistema dei controlli interni attivato dall'Ente nel 2020. Tuttavia, rimarca il persistere di significative fragilità strutturali e carenze metodologiche che affliggono il sistema dei controlli interni dell'Ente, in particolare nel controllo di gestione e sulla qualità dei servizi. Tali criticità richiedono integrazioni ed idonee misure correttive da parte dell'ente nonché il recepimento puntuale - nell'ambito dell'assetto gestionale, organizzativo e regolamentare del Comune di Assemini - delle indicazioni fornite nelle linee guida della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti sopra richiamate.

