



Piazza Municipio,5 Palazzo dell'Aquila 95041CALTAGIRONE (CT)
e-mail: segretariogenerale@comune.caltagirone.ct.it
Tel. 0933 41213
Codice Fiscale: 82000230878 - Partita IVA: 00259220879
Codice Istat: 08701

CITTA' DI CALTAGIRONE

ORGANISMO DI VALUTAZIONE

OdV 2020

Protocollo 51750 del 17 novembre del 2020

ORGANISMO DI VALUTAZIONE

IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Relazione dell'Organismo di Valutazione

Sul sistema dei controlli interni

ESERCIZIO 2019

LE TIPOLOGIE DEI CONTROLLI INTERNI

1. Il sistema dei controlli interni è diretto a:

- a) verificare, attraverso il controllo di gestione, 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;
- b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;
- c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal Patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;
- d) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'[articolo 170, comma 6 del TUEL](#), la redazione del bilancio consolidato nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;
- e) 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.

Le lettere *d)* ed *e)* si applicano solo agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015.

2. Nell'ambito della propria autonomia normativa e organizzativa, gli Enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'[articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286](#), e successive modificazioni. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il

segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite.

3. Per l'effettuazione dei controlli di cui al § 1, più Enti locali possono istituire Uffici unici mediante una convenzione che ne regoli le modalità di costituzione e di funzionamento.

Metodologia utilizzata nella redazione della presente relazione

Appare necessario, nel silenzio della legge e degli atti regolamentari, soffermarsi sul ruolo che assume l'Organismo di Valutazione (ODV) nell'ambito della verifica del funzionamento dei controlli interni e del funzionamento della misurazione e valutazione della *performance* e fissare preliminarmente la metodologia seguita per redigere la presente relazione.

L'ODV è tenuto a verificare, secondo [l'articolo 14, comma 4 lettera a\) del vigente decreto legislativo 150 del 2009 come modificato dal decreto legislativo 74 del 2017](#), **l'integrità ed il funzionamento del sistema dei controlli interni e del sistema di misurazione e valutazione della performance.**

Il punto di partenza dell'analisi è costituito certamente da ciò che ha prodotto e realizzato l'Ente durante l'esercizio per fare funzionare il sistema dei controlli interni ed il sistema di misurazione e valutazione.

I SINGOLI CONTROLLI

1. Il controllo di regolarità amministrativo – contabile successivo

Il controllo di regolarità contabile ed amministrativa è volto a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Esso non modifica sostanzialmente la normativa in vigore ma fa alcune importanti precisazioni sempre nell'ottica di una maggiore attenzione alla cultura aziendale anche da parte della P.A. e cioè:

- le verifiche di regolarità amministrativo-contabile debbono richiamarsi ai principi generali della revisione aziendale osservati dagli ordini professionali del settore e debbono essere effettuate dagli organi "appositamente previsti" dalle disposizioni vigenti. Inoltre, i membri dei collegi di revisione debbono in maggioranza essere iscritti all'albo dei Revisori Contabili (richiesta di professionalità e competenze specifiche).

Riscontri documentali: il Segretario Generale è stato autorizzato dal Sindaco con sua determina n. 16 del 2016 a svolgere un controllo preventivo su tutti gli atti dell'Ente. Nel 2019 sono stati controllati i seguenti atti:

ATTI PUBBLICATI ON LINE
Determinazioni dirigenziali n. 1095- controllate preventivamente
Delibere della Giunta comunale n. 183- controllate preventivamente
Delibere del Consiglio comunale n. 59 – controllate preventivamente

Sono stati restituiti i seguenti documenti (vedasi allegato 1)

Art. 147-bis. Controllo di regolarità amministrativa e contabile
(articolo introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera d), legge n. 213 del 2012)

1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.
2. Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.
3. Le risultanze del controllo di cui al comma 2 sono trasmesse periodicamente, a cura del segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale.

2. Il controllo di gestione

Il controllo di gestione è finalizzato all'adozione di modelli di programmazione e controllo orientati alla conoscenza, per il miglioramento dei profili di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa. Affinché un sistema di programmazione e controllo possa concretamente porsi a supporto dei processi decisionali, ciascuna amministrazione è chiamata a:

- determinare e comunicare in modo chiaro e ben definito le priorità strategiche cui orientare l'azione dell'apparato amministrativo;
- definire un sistema di obiettivi attuativi degli indirizzi strategici;
- rendere ciascun obiettivo misurabile attraverso l'individuazione di un set di indicatori utili a verificarne, in momenti diversi della gestione, il progressivo raggiungimento anche al fine di una loro modifica.

L'Ente si è dotato di apposito regolamento per la disciplina ed il funzionamento del controllo di Gestione, così come previsto dall'articolo 16 del Regolamento sui controlli interni.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 99 del 2017 sono stati assegnati gli obiettivi per il controllo di Gestione cui si aggiungono gli obiettivi strategici per l'anno 2019 rinvenibili nella deliberazione n. 167 del 2019.

3. La valutazione dei Dirigenti e controllo strategico

La valutazione ed il controllo strategico costituiscono l'elemento di maggiore novità e criticità. Il fine ultimo è affermare la necessità che le logiche di direzione per obiettivi si realizzino non soltanto a livello gestionale-operativo ma anche a livello strategico, orientando la definizione delle politiche pubbliche al conseguimento di indirizzi definiti in forme e modalità idonee a consentire il monitoraggio continuo del loro efficace perseguimento.

Le disposizioni che introducono il controllo strategico completano l'introduzione di modelli di pianificazione che hanno nella direttiva ministeriale la loro fase di avvio. Uno dei requisiti basilari per il corretto funzionamento di un sistema di controllo direzionale è l'allineamento degli obiettivi di natura operativa con gli indirizzi strategici dell'amministrazione. Maggiore è la capacità del vertice di trasmettere in forme chiare e ben definite le direttrici generali di intervento, più agevole è lo sviluppo di obiettivi e progetti coerenti con i traguardi strategici.

In questo contesto il programma di mandato del Sindaco e gli strumenti annuali e triennali di pianificazione strategica come il DUP ed il Piano della Performance, non sono soltanto il momento di raccordo tra le attribuzioni degli organi politici e dei dirigenti, ma incidono anche sui rapporti tra organo esecutivo e Consiglio comunale.

Il Consiglio comunale infatti, attraverso l'attuazione degli obiettivi (DUP e Piano della Performance), approva gli obiettivi dell'azione amministrativa in chiave gestionale con l'indicazione dei soggetti responsabili del raggiungimento dei risultati attesi. La valutazione ed il controllo strategico, quindi, chiudono il cerchio di tutti i controlli non solo sull'attività amministrativa ma sulla stessa attività di direzione politica da parte del Consiglio comunale, costituendo pertanto un importante strumento di trasparenza e di controllo a garanzia del cittadino.

Art. 147-ter. Controllo strategico

1. Per verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio, l'ente locale con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015 definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, metodologie di controllo strategico finalizzate alla 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. L'ente locale con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015 può esercitare in forma associata la funzione di controllo strategico.

2. L'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

Gli obiettivi strategici sono stati assegnati per l'anno 2019 con la deliberazione di Consiglio Comunale n. 31 del 24 aprile del 2019 e la deliberazione di approvazione del Piano della Performance n. 167 del 2019. Le verifiche sono in corso di definizione e sarà trasmesso all'ODV il Referto sul controllo di gestione e strategico.

4. Il controllo sugli equilibri di bilancio

Verifica il mantenimento degli equilibri di bilancio ed il previo coinvolgimento degli organi di governo.

Art. 147-quinquies. Controllo sugli equilibri finanziari

(articolo introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera d), legge n. 213 del 2012)

1. Il controllo sugli equilibri finanziari 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.
2. Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.
3. 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.

STATO DI ATTUAZIONE

Il Bilancio di previsione è stato approvato il 24 aprile 2019 ed assestato con deliberazione del Consiglio comunale del successivo 30 novembre del 2019 questi due atti dimostrano l'avvenuta verifica degli equilibri di bilancio.

5. il controllo sulle partecipate

Verifica lo stato di attuazione degli indirizzi forniti dall'Ente alle società partecipate.

Art. 147-quater. Controlli sulle società partecipate non quotate
(articolo introdotto dall'articolo 3, comma 1, lettera d), legge n. 213 del 2012)

1. L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.
2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'[articolo 170, comma 6](#), gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.
3. Sulla base delle informazioni di cui al comma 2, 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.
4. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni. *(comma così modificato dall'art. 74 del d.lgs. n. 118 del 2011, introdotto dal d.lgs. n. 126 del 2014)*
5. Le disposizioni del presente articolo si applicano agli enti locali con popolazione superiore a 100.000 abitanti in fase di prima applicazione, a 50.000 abitanti per il 2014 e a 15.000 abitanti a decorrere dal 2015. Le disposizioni del presente articolo non si applicano alle società quotate e a quelle da esse controllate ai sensi dell'[articolo 2359 del codice civile](#). A tal fine, per società quotate partecipate dagli enti di cui al presente articolo si intendono le società emittenti strumenti finanziari quotati in mercati regolamentati. *(comma così modificato dall'art. 9, comma 9-ter, legge n. 124 del 2013).*

STATO DI ATTUAZIONE

Con l'approvazione del DUP allegato al Bilancio e del Consolidato il Comune verifica le attività e passività delle società partecipate.

Solo nell'anno 2020 l'Ente ha assegnato gli obiettivi alle società partecipate poiché il Segretario Generale ha proposto una deliberazione di Giunta, poi approvata (n. 55 del 2020).

Il controllo sull'andamento delle società partecipate andrebbe rafforzato anche al fine di prevenire possibili squilibri economico-finanziari che potrebbero avere rilevanti conseguenze per il bilancio dell'Ente.

6. Il controllo sulla qualità dei servizi

Il controllo sulla qualità dei servizi verifica, attraverso l'elaborazione di indicatori, il grado di soddisfazione degli utenti dei servizi erogati dall'Ente. Esso pare strategico al fine di evitare il rischio di valutazioni auto-referenziali che finiscano per sottovalutare il peso del giudizio di coloro al soddisfacimento dei cui bisogni e istanze l'attività amministrativa è funzionalmente rivolta.

L'ODV nel corso del 2018 è stato destinatario dei referti sulla *customer satisfaction* sia periodica che a consuntivo.

Tutte le direzioni dell'Ente hanno somministrato un questionario per misurare il grado di soddisfazione degli utenti dei servizi offerti dall'Ente.

Anche su questo controllo l'Ente dovrebbe spingersi ad attuare strumenti di digitalizzazione attraverso sondaggi *on line* eliminando questa metodologia ormai superata.

STATO DI ATTUAZIONE

L'Ente si è dotato di un programma on line per acquisire il gradimento o meno sulla qualità dei servizi resi.

Il programma è visionabile sul sito web dell'Ente.

Inoltre, dall'analisi delle relazioni dei dirigenti, sembra che la dottoressa Terranova Giovanna sia l'unica che distribuisce e acquisisce le valutazioni dell'utenza (segnatamente di quella dell'asilo nido).

CONCLUSIONI – SUGGERIMENTI E CRITICITÀ

L'attività svolta dal servizio controllo di gestione determina oggettività ed evita autoreferenzialità. Pertanto si chiede di **rafforzarne il funzionamento** e l'attività non solo a supporto dell'ODV ma anche della Segreteria generale. Gli obiettivi affidati ai dirigenti sono prevalentemente obiettivi di risultato; anche su questo aspetto, il Piano della Performance, così come strutturato, rischia di non assolvere ad un principio contenuto nel decreto 150 del 2009 e cioè la mancanza della misurazione, che invece costituisce fattore imprescindibile.

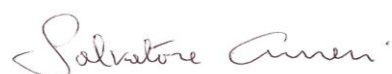
L'aspetto che dovrà essere recuperato nei prossimi documenti prodotti dall'Ente è proprio la misurazione dei risultati attesi e raggiunti attraverso anche con una maggiore analisi dell'esistente per proiettarsi sugli obiettivi da raggiungere.

La digitalizzazione documentale e dei processi in atto deve spingere a creare un ufficio operativo di controllo di gestione dotato di un programma per il monitoraggio ed il controllo degli obiettivi.

I COMPONENTI

Ferro dott.ssa Carolina

Prof. Curreri Salvatore



Prof. Tigano Fabrizio

