



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA**

**Verifica del funzionamento  
dei controlli interni nel  
Comune di CAPOTERRA  
| 2014 |**

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

***Relatore***

***Consigliere Maria Paola Marcia***





**CORTE DEI CONTI**

---

**VERIFICA DEL FUNZIONAMENTO DEI CONTROLLI INTERNI  
NEL COMUNE DI CAPOTERRA**

**ESERCIZIO 2014**

**Per la revisione e l'analisi economico-finanziaria funzionario:**

**Sig.ra Rita Dore**

**Sig.ra Giovanna Medici**

**Impostazione grafica: Sig.ra Daniela Scardigli**

# **1 GLI OBBLIGHI DI TRASMISSIONE ALLA CORTE DEI CONTI E LE RICHIESTE ISTRUTTORIE**

- L'art. 148 del Tuel, comma 1, (come modificato dalla lettera e) del comma 1 dell'art. 3 d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, sostituita dalla legge di conversione 7 dicembre 2012 n. 213 e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116), prevede che il sindaco, per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, e il presidente della provincia, trasmettano annualmente alla sezione regionale della Corte dei conti un referto sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni.

Tale adempimento risulta rilevante nell'ambito del processo per l'effettiva realizzazione del modello di controllo introdotto dal d.l. 174/2012 che ha l'obiettivo di verificare l'adozione delle misure volte a garantire l'equilibrio finanziario dell'ente nel quale i controlli interni interagiscono con l'azione di verifica affidata alla Corte dei conti (in tali termini v. Sezione Controllo Sardegna, del. 1/2015/INPR).

- La Sezione delle Autonomie, con la Deliberazione n. 28 dell'11 dicembre 2014, ha approvato apposite linee guida, corredate da uno schema di relazione sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni, strutturato in forma di questionario, che assume un'impostazione a valenza ricognitiva, diretta a registrare la presenza di eventuali criticità di fondo nel sistema organizzativo-contabile. Ciò al fine di agevolare sia la verifica dell'adeguatezza dell'impianto regolamentare e formale del sistema dei controlli interni, della sua organicità e capacità funzionale, sia il grado di reale attuazione del sistema.

Tale schema, riformulato rispetto a quello approvato con la precedente Delibera n. 4/2013 dalla Sezione delle Autonomie, tenuto conto dell'esperienza applicativa dei precedenti due referti semestrali del 2013 e della diversa periodicità ora prevista, è semplificato ed articolato nelle seguenti sezioni: il controllo di regolarità amministrativa e contabile; il controllo di gestione; il controllo strategico; il controllo sugli equilibri finanziari; il controllo sugli organismi partecipati e il controllo sulla qualità dei servizi.

- La Sezione del controllo per la Sardegna con la Deliberazione n. 1 del 19 gennaio 2015 ha recepito tali linee guida, ritenendole direttamente applicabili agli enti locali della Sardegna, ed ha stabilito che i referti annuali per il 2014, redatti secondo gli allegati schemi elaborati dalla Sezione delle Autonomie, debbano essere trasmessi alla Sezione (in formato elettronico e

cartaceo) entro il termine del 30 aprile 2015 corredati dal parere dell'organo di revisione dell'ente e dai documenti indispensabili per una compiuta istruttoria (statuto, regolamenti – in particolare il regolamento di contabilità e quello sui controlli interni - e i referti di controllo). Dette relazioni dovranno essere inoltrate anche alla Sezione delle Autonomie (unicamente in formato elettronico).

Nella sua delibera la Sezione regionale fa presente, inoltre, che l'art. 148, comma 4 del Tuel prevede l'irrogazione agli amministratori responsabili di una sanzione pecuniaria nell'ipotesi in cui dagli esiti del controllo si dovesse rilevare l'assenza o un'evidente insufficienza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno.

- In adempimento alle disposizioni di cui sopra, il **Comune di Capoterra** (abitanti n.23.910) ha trasmesso, in data 30 aprile 2015 (prot. Cdc n. 2437), il **referto annuale del Sindaco sul funzionamento dei controlli interni nell'esercizio 2014**. E' pervenuto, inoltre, il **Referto sul Controllo di Gestione relativo all'esercizio 2014** (prot. Cdc n.2413 del 30/04/2015), mentre il Regolamento comunale sui controlli interni e gli articoli integrativi del regolamento di contabilità vigente, erano già stati trasmessi in occasione della verifica del funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2013.
- A seguito di un esame preliminare del questionario, si è reso necessario richiedere alcuni chiarimenti (con nota n.3697 del 07/07/2015) e l'invio della **relazione sui controlli della regolarità amministrativa e contabile**.
- La risposta è pervenuta in data 16/07/2015 (prot. Cdc n.4042), corredata dal documento richiesto.

## **2 PREMESSA**

La Sezione del Controllo ha già esaminato i referti semestrali relativi al 2013 del Sindaco del Comune di Capoterra, le cui risultanze istruttorie sono confluite nella Deliberazione della Sezione n. 80/2014/PRSP. Come si evince dalla medesima deliberazione, nel corso del contraddittorio in adunanza pubblica tenutasi il 27 novembre 2014 i rappresentanti del Comune hanno dichiarato che nel corso del 2014 è stato avviato il controllo di gestione, che il Comune non ha società in house e che gli atti delle partecipate sono acquisiti e allegati ai conti consuntivi del Comune.

Il referto/questionario annuale per il 2014 sul funzionamento dei controlli interni, è stato esaminato unitamente agli atti pervenuti in allegato e agli atti regolamentari già acquisiti in sede di verifica delle relazioni semestrali relative all'esercizio 2013.

### **3 IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 1)**

Esaminato il Titolo II del Regolamento sui controlli interni, approvato dal Comune nel 2013, la Sezione osserva che il controllo di regolarità amministrativa e contabile pare adeguatamente disciplinato, sia per quanto riguarda la fase preventiva, sia quella successiva.

Con riguardo al controllo successivo, è previsto che venga effettuato con cadenza almeno mensile e con tecniche di campionamento.

In relazione a tali tecniche<sup>1</sup> adottate per la selezione degli atti da assoggettare al controllo, dal questionario risulta che **sono state esaminate integralmente tutte le determinazioni e i provvedimenti amministrativi (in totale n.1103 atti), senza che siano stati mossi particolari rilievi.**

Su specifica richiesta di chiarimenti in sede istruttoria, il Sindaco ha precisato (nella sua risposta) che sono state rilevate unicamente irregolarità formali e non sostanziali, per le quali sono state fatte raccomandazioni ai responsabili nelle specifiche relazioni trimestrali previste dal regolamento.

Degli esiti dei controlli l'Ente dà conto nella relazione sul controllo successivo di regolarità amministrativa, acquisita dalla Sezione di controllo. Le risultanze del controllo in esame, come specificato nella nota di risposta, sono state puntualmente comunicate ai responsabili di settore, al Collegio dei revisori, all'OIV, al Sindaco e al Consiglio comunale che ne ha preso atto con apposite deliberazioni, prodotte in copia.

Come si deduce dalle risposte fornite nel questionario, l'esercizio di tale controllo non ha evidenziato criticità nella gestione, tali da rendere necessarie le segnalazioni previste dall'art. 153, comma 6 del Tuel<sup>2</sup>.

In merito alla mancata verifica delle attestazioni concernenti i pagamenti tardivi da parte del competente organo di controllo (vedi punto 1.10 del questionario), il Sindaco precisa che tale

---

<sup>1</sup> Art.12 Regolamento controlli interni: "...Per lo svolgimento dell'attività di controllo il Segretario comunale, sentiti i responsabili di settore stabilisce un piano annuale entro il mese di gennaio prevedendo il controllo di almeno il 50% delle determinazioni di spesa e dei contratti aventi valore complessivo superiore a mille euro. Per le altre categorie di atti amministrativi il piano prevede un numero minimo di atti controllati nel corso dell'anno normalmente in misura pari al 5% del loro numero totale. La selezione degli atti da sottoporre a controllo viene effettuata mediante estrazione casuale, anche a mezzo di procedure informatiche..."

<sup>2</sup> Art. 153, comma 6 Tuel: "Il regolamento di contabilità disciplina le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'ente, al consiglio dell'ente nella persona del suo presidente, al segretario ed all'organo di revisione, nonché alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti ovi si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni – non compensabili da maggiori entrate o minori spese – tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio. In ogni caso la segnalazione è effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti. Il Consiglio provvede al riequilibrio a norma dell'art. 193, entro trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, anche su proposta della giunta."



adempimento è stato assolto in sede di stesura della relazione sul rendiconto 2014 nei primi mesi del 2015 (vedi stralcio della relazione del Collegio dei revisori allegata alla nota di risposta del Sindaco), e che l'organo di revisione ha attestato che l'Ente ha adottato misure organizzative tali da garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute.

Dall'esame del questionario e dall'istruttoria condotta dall'ufficio di controllo della Sezione, pare di poter affermare che il controllo sia stato puntualmente svolto.

Non si rilevano particolari modifiche nel suo svolgimento, sia sotto l'aspetto organizzativo, sia dal punto di vista regolamentare interno, rispetto a quanto rilevato per l'esercizio 2013 (v. Delibera di questa Sezione n. 80/2014).

## **4 IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 2)**

La disciplina del controllo di gestione non risulta modificata rispetto all'esercizio precedente. La struttura organizzativa è diretta dal Segretario Generale con il supporto del settore amministrazione e organizzazione del personale, del settore programmazione finanziaria e del settore segreteria affari generali. Nel questionario si dichiara che è' dotata di tre unità di personale a tempo pieno.

Nello stesso questionario si dichiara, inoltre, che il Regolamento sul controllo di gestione definisce la struttura e i contenuti che il referto deve presentare. Non prevede, invece, l'obbligo di azioni correttive per il raggiungimento degli obiettivi programmati<sup>3</sup>, né la predisposizione di flussi informativi tra i diversi uffici interessati.

In seguito ai chiarimenti richiesti sul punto in sede istruttoria, il Sindaco ha risposto che nel corso del 2015 si provvederà ad adeguare il regolamento in tal senso. Il Sindaco ha precisato che nel corso del 2014 il sistema del controllo di gestione è stato riorganizzato e se ne prevede la progressiva implementazione con l'acquisto di un software gestionale che permetta un flusso informativo fra i diversi uffici. Il Sindaco lamenta la carenza di risorse umane che non consentirebbe la creazione di una struttura esclusivamente dedicata a tale controllo.

Il referto relativo all'esercizio 2014 è stato regolarmente acquisito da questa Sezione.

Tale referto, elaborato annualmente, consiste in un'analisi dei dati del rendiconto finanziario ripartito per Centri di Responsabilità e relativi servizi, nell'ottica del Piano Esecutivo di Gestione (PEG).

Gli esiti del controllo sono di supporto all'attività del Nucleo di valutazione per la valutazione annuale sulle performance.

Alla luce delle notizie e delle dichiarazioni rese, pare non sia prevista l'adozione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e di contabilità analitica.

Nel questionario si evidenzia che nell'esercizio del controllo non si è fatto riferimento ad alcuna attività di benchmarking.

Nello svolgimento dell'attività di controllo, nel questionario si dichiara di aver incontrato difficoltà a causa del ritardo nell'approvazione del bilancio preventivo e del PEG. Il raggiungimento degli obiettivi programmati viene verificato periodicamente e, in caso di scostamenti, si procede a variazioni nei contenuti del PEG.

---

<sup>3</sup> A tale proposito v. il questionario, sezione 2 (controllo di gestione) che formula specifica domanda (punto 2.4.c).

Atteso che il PEG è deliberato sulla base del bilancio annuale di previsione deliberato dal Consiglio (art. 169, Tuel), la Sezione rileva che la modifica dei contenuti del PEG alla luce degli scostamenti riscontrati in sede gestionale, potrebbe risultare non coerente con gli indirizzi/linee tracciate dal bilancio.

## **5 IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 3)**

Tale sezione non è stata compilata in quanto l'Ente, avendo una popolazione inferiore a 50.000 abitanti, è tenuta ad effettuare tale tipologia di controllo solo a decorrere dall'esercizio 2015.

L'Ente ha previsto il controllo strategico all'interno del suo sistema dei controlli interni (v. art. 2 del Regolamento), pur non disciplinandolo.

## **6 IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI. (SEZIONE 4)**

Il controllo sugli equilibri finanziari è stato introdotto nel Regolamento di contabilità del Comune di Capoterra con delibera del Consiglio comunale n.5 del 25/01/2013 (v. artt.101/bis e segg.). L'art.101/bis del suddetto regolamento prevede che il controllo sugli equilibri di bilancio sia svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del settore programmazione finanziaria e con la vigilanza del collegio dei revisori.

Dal questionario si rileva che nel corso dell'esercizio 2014 il Responsabile del Servizio finanziario ha adottato atti d'indirizzo e/o di coordinamento per lo svolgimento dei controlli di cui trattasi. Si rileva, inoltre, che gli organi di governo e i responsabili della gestione sono coinvolti attivamente nel controllo con le modalità previste all'art.101/quarter del regolamento di contabilità. I verbali (trimestrali) sui controlli effettuati sono trasmessi al Sindaco, alla Giunta, al Segretario comunale e ai responsabili di settore. La Giunta prende atto delle condizioni di equilibrio con apposito provvedimento comunicato al Consiglio comunale.

Viene riferito nel questionario che il Consiglio comunale si è riunito quattro volte per verificare il permanere degli equilibri di bilancio nell'esercizio 2014 e che non si sono rese necessarie misure per ripristinare il pareggio di bilancio.

Nel questionario si afferma, inoltre, che non sono stati valutati gli effetti prodotti dai risultati di gestione degli organismi partecipati sul bilancio finanziario dell'ente. Poiché risulta dal questionario (vedi punto 5.6) che l'Ente possiede partecipazioni, in sede istruttoria si è ritenuto opportuno chiedere chiarimenti in merito. Il Sindaco ha precisato, nella sua nota di risposta, che la valutazione è stata effettuata, seppure non formalizzata per via dell'esiguità delle quote possedute, e che la gestione delle partecipate non ha comportato ripercussioni significative sul bilancio dell'Ente.

Con riguardo alla gestione di cassa, viene riferito che il fondo di cassa viene contabilizzato distinguendo i fondi liberi dai fondi vincolati tramite apposita codifica e che l'utilizzo di fondi vincolati per spese correnti è stato controllato attraverso la verifica dei codici dei singoli capitoli di entrata/spesa.

Con riferimento alle riscossioni, si dichiara che queste vengono analizzate trimestralmente mediante la verifica di cassa e con il controllo degli equilibri finanziari.

Nel questionario viene riferito che l'incoerenza tra entrate previste e entrate riscosse, deriva dall'assenza del concessionario alla riscossione (per problemi nell'aggiudicazione della gara), dall'attivazione tardiva della riscossione della TARI e dal disallineamento temporale della riscossione del canone del servizio idrico rispetto all'anno di competenza.

Non vengono rilevate criticità in relazione alla gestione della cassa.

Quanto ai debiti fuori bilancio, nel questionario si afferma che, nell'ambito dell'attuazione delle misure organizzative volte a garantire il rispetto della tempestività dei pagamenti, la Giunta Comunale con atto n. 22 del 27.02.2013, ha dato disposizioni specifiche ai responsabili di settore (V. punto 4.6).

Con riferimento al rispetto del Patto di stabilità, viene dichiarato che è stato effettuato il monitoraggio costante della gestione di parte corrente, della cassa relativa ai titoli IV delle entrate e II della spesa, e dell'equilibrio complessivo, e che il patto per il 2014 è stato rispettato.

Nella relazione/questionario si afferma che l'Ente ha attivato processi per la revisione della spesa provvedendo, in sede di assestamento di bilancio, ad effettuare con i responsabili dei Settori, una ricognizione degli stanziamenti di Bilancio che ha permesso di rilevare delle economie di spesa.

Viene riferito che l'Ente ha fatto ricorso per il 12% dei propri acquisti di beni e servizi alla Consip o al CAT Sardegna ogni qualvolta il prodotto da acquistare è presente nei suddetti mercati. La percentuale indicata è stata calcolata rapportando il valore degli acquisti effettuati sui suddetti mercati al totale degli interventi 2 (acquisto di beni) e 3 (prestazioni di servizi) del titolo I del bilancio 2014.

Dal questionario si evince, inoltre, che il tempo medio di pagamento nei confronti dei creditori, quantificato in 40 giorni, è stato determinato mediante l'utilizzo di una specifica procedura informatica.

Non sono state segnalate criticità nell'esercizio di tale controllo.

Da quanto esposto nella relazione/questionario pare che il controllo in argomento sia svolto in maniera puntuale, nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari interne.

## **7 IL CONTROLLO SULLE PARTECIPATE (SEZIONE 5)**

Avendo una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, l'Ente non ha compilato la Sezione 5 del questionario. Tuttavia ha riferito, al punto 5.6, che con atto del Consiglio comunale n. 43 del 21/07/2014, ha provveduto, ai sensi dell'art. 3, commi 27-29, della legge n. 244/2007, alla ricognizione delle partecipazioni societarie, stabilendo il mantenimento delle stesse in quanto relative allo svolgimento di attività strumentali all'ente.

Il regolamento dei controlli interni del Comune prevede il controllo sulle partecipate non quotate (artt. 2 e 3) ma lo stesso non risulta disciplinato.

In istruttoria è stato, altresì, verificato che il Comune di Capoterra ha provveduto ad adottare (Deliberazione n. 35 del 26/05/2015 del Consiglio Comunale) e trasmettere alla Sezione del controllo il Piano di razionalizzazione degli organismi partecipati previsto dall'art. 1, comma 611 della L. n. 190 del 23/12/2014 (Legge di stabilità 2015).

## **8 IL CONTROLLO DI QUALITA' DEI SERVIZI (SEZIONE 6)**

Tale sezione non è stata compilata in quanto il controllo in argomento è obbligatorio, per il 2014, solo per gli enti con popolazione superiore ai 50.000 abitanti. L'Ente ha previsto tale tipologia di controllo nel Regolamento dei controlli interni ma non l'ha disciplinato.



## 9 OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

- A decorrere dal 2015 tutti gli enti locali con oltre 15.000 abitanti sono tenuti all'applicazione dell'intero sistema dei controlli interni. Nel 2014, in fase di prima applicazione, i comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, tra i quali rientra il **Comune di Capoterra**, non erano tenuti ad applicare il controllo strategico (punto 3), il controllo sugli organismi partecipati (punto 5) e il controllo di qualità dei servizi (punto 6).
- La relazione/questionario è stata presentata entro i termini previsti (30/04/2015).
- Al questionario è stato allegato il referto sul controllo di gestione. Successivamente sono pervenuti anche i report trimestrali sul controllo successivo di regolarità amministrativa.
- L'assetto regolamentare dell'ente è stato aggiornato con atto del Consiglio comunale del 2013 solo in riferimento al controllo sugli equilibri finanziari. Al proposito si evidenzia che, pur previsti nel regolamento sui controlli interni, non risultano a tutt'oggi disciplinati il controllo strategico, il controllo sulle partecipate e il controllo sulla qualità dei servizi.
- In riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, non si rilevano particolari modifiche o evoluzioni nel suo svolgimento, sia sotto l'aspetto organizzativo, sia dal punto di vista regolamentare interno, rispetto a quanto rilevato per l'esercizio 2013 (v. Delibera di questa Sezione n. 80/2014). Risultano controllate tutte le determinazioni e i provvedimenti amministrativi (in totale n.1.103 atti) senza che siano stati mossi particolari rilievi.
- Con riguardo al controllo di gestione, non si rilevano modifiche né nell'assetto regolamentare né nello svolgimento di tale funzione. Si evidenzia che il Regolamento sul controllo di gestione definisce la struttura e i contenuti che il Referto deve presentare, mentre non prevede l'obbligo delle azioni correttive per il raggiungimento degli obiettivi programmati, né la predisposizione di flussi informativi. Il Sindaco lamenta di aver incontrato difficoltà nello svolgimento del controllo di cui trattasi causate dal ritardo nell'approvazione del bilancio preventivo e del PEG. Questa Sezione evidenzia la mancata adozione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e della contabilità analitica, e l'assenza di tecniche di benchmarking. Esprime, infine, perplessità in merito al procedimento di variazione dei contenuti del PEG a seguito della verifica di scostamenti dagli obiettivi programmati.

- Quanto al controllo sugli equilibri di bilancio, non si rilevano modifiche riguardanti la regolamentazione interna e la struttura organizzativa rispetto al 2013. Tale controllo risulta svolto in maniera puntuale, nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari interne. Per lo stesso non sono state segnalate criticità dall'ente.
- Il Comune non possiede significative partecipazioni in organismi esterni; le loro gestioni non hanno influenzato il bilancio finanziario dell'Ente. Come già osservato, l'esercizio di tale controllo non risulta disciplinato.

In istruttoria è stato, altresì, verificato che il Comune di Capoterra ha provveduto ad adottare (Deliberazione n. 35 del 26/05/2015 del Consiglio Comunale) e trasmettere alla Sezione del controllo il Piano di razionalizzazione degli organismi partecipati previsto dall'art. 1, comma 611 della L. n. 190 del 23/12/2014 (Legge di stabilità 2015).

Conclusivamente, la Sezione raccomanda al Comune di Capoterra di procedere ad implementare compiutamente il sistema dei controlli e all'adeguamento della contabilità.

# SOMMARIO

1	GLI OBBLIGHI DI TRASMISSIONE ALLA CORTE DEI CONTI E LE RICHIESTE ISTRUTTORIE.....	1
2	PREMESSA.....	3
3	IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 1).....	4
4	IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 2).....	6
5	IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 3) .....	8
6	IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI. (SEZIONE 4) .....	9
7	IL CONTROLLO SULLE PARTECIPATE (SEZIONE 5) .....	11
8	IL CONTROLLO DI QUALITÀ DEI SERVIZI (SEZIONE 6).....	12
9	OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE .....	13

