



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**VERIFICA SUL FUNZIONAMENTO DEL
SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI
INTERNI NEL COMUNE DI CAPOTERRA**

ANNI 2022 e 2023

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



Verifica sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nel Comune di Capoterra
Anni 2022 e 2023



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**VERIFICA SUL FUNZIONAMENTO DEL
SISTEMA INTEGRATO DEI CONTROLLI
INTERNI NEL COMUNE DI CAPOTERRA**

ANNI 2022 e 2023

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

RELAZIONE ALLEGATA ALLA DELIBERAZIONE N. 25/2025/VSGC

Magistrato relatore: Dott. Raffaele GIANNOTTI

Funzionario istruttore: Dott.ssa Maria Cristina Sulis



INDICE

1	QUADRO NORMATIVO	3
	1.1. Norme di riferimento.	3
	1.2. Le Linee guida della Sezione Autonomie e il questionario per l'anno 2022 e 2023.	4
2	LE RISULTANZE ISTRUTTORIE.....	5
3	LE PRECEDENTI VERIFICHE SVOLTE DALLA SEZIONE.....	6
4	IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1).....	7
	4.1. Analisi.....	7
5	IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 2)	8
	5.1. Analisi.....	8
	5.2. Osservazioni.....	8
6	IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3).....	10
	6.1. Analisi.....	10
	6.2 Osservazioni.....	12
7	IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4).....	13
	7.1 Analisi.....	13
	7.2 Osservazioni.....	14
8	IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5).....	15
	8.1 Analisi.....	15
9	IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6)	17
	9.1 Analisi.....	17
10	IL CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI (SEZIONE 7)	19
	10.1 Analisi.....	19
	10.2 Osservazioni.....	19
11	APPENDICE SUL PNRR.....	20
	11.1. Analisi.....	20
	11. 2 Osservazioni.....	20
12	RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE.....	21

1 QUADRO NORMATIVO

1.1. Norme di riferimento.

L'art. 148, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) disciplina i poteri di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, le quali, «con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale». A tal fine, «il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni». L'art 148, comma 1, del TUEL prevede, altresì, che il referto-questionario sia predisposto sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nonché sulla base dei controlli effettuati nell'anno. Ai sensi dell'art. 148, comma 4, del TUEL, in caso di «rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie» di cui al secondo periodo del comma 1, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del TUEL, «le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione».

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR, ha rilevato che il controllo affidato alla Corte ha per oggetto la valutazione e verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni, degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati, dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile, degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica, del monitoraggio interno, da parte dell'ente, in corso di anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente medesimo, del monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra l'ente in riferimento e gli organismi partecipati dall'ente stesso.

Sul piano sanzionatorio, nella deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, 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».

1.2. Le Linee guida della Sezione Autonomie e il questionario per l'anno 2022 e 2023.

Con deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR del 20 dicembre 2023, la Sezione delle Autonomie ha approvato la versione aggiornata delle Linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli anni 2022 e 2023. La relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni per gli anni 2022 e 2023 conserva, in buona parte, inalterato il contenuto delle Linee guida approvate negli anni precedenti, essendo strutturata in forma di questionario a risposta sintetica, articolato in più sezioni, riferite ai seguenti elementi: 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 e appendice sul PNRR. Le Linee guida per l'anno 2022 e 2023 (*cfr.* deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR) hanno previsto che la relazione-questionario fosse trasmessa, mediante il Sistema operativo "Limefit", alla competente Sezione Regionale di Controllo entro il 15 marzo 2024 per l'anno 2022 ed il 15 Aprile 2024, successivamente prorogata dalla Sezione Autonomie al 15 Luglio 2024, per l'anno 2023. A partire da quest'anno la compilazione della relazione-questionario è effettuata attraverso la nuova piattaforma "QFIT - Questionari Finanza Territoriale".

Con la deliberazione della Sezione di controllo per la Regione Sardegna n. 13/2024/INPR del 23 febbraio 2024 è stato approvato il Programma delle attività di controllo per l'anno 2024.

2 LE RISULTANZE ISTRUTTORIE.

Le relazioni sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Capoterra, per gli anni 2022 e 2023, risultano trasmesse nei termini, rispettivamente con prot. 1592 del 8 Marzo 2024 e con prot. n. 2312 del 15 di aprile 2024, e sono entrambi reperibili sulla piattaforma informativa di Contabilità Territoriale. Risulta, inoltre, trasmesso il referto del controllo di gestione ai sensi dell'art. 198 *bis* del TUEL relativo all'esercizio 2022 (prot. di ricezione n. 1516 del 29 febbraio 2024), approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 302 del 22 dicembre 2023, e quello relativo all'esercizio 2023 (prot. di ricezione n. 2304 del 15 aprile 2024), approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 76 del 10 aprile 2024.

Risultano applicabili ai controlli interni, in particolare, i seguenti regolamenti: Regolamento per la disciplina dei controlli interni (approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 87 del 14/12/2015 e modificato con deliberazione del Consiglio comunale n. 68 del 30/11/2017); Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi (approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 78 del 28 marzo 2022); Regolamento di contabilità (approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 2 del 26/01/2017 e modificato con deliberazione Consiglio comunale n. 10 del 21 febbraio 2023); Regolamento sulla valutazione della *performance* e disciplina posizioni organizzative (approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 52 del 27 marzo 2019).

In sede istruttoria l'Ente, in riscontro alla richiesta prot. n. 5861 del 18 novembre 2024 del magistrato istruttore, ha integrato la documentazione agli atti con nota prot. n. 6550 del 5 dicembre 2024.

La documentazione è stata reperita sulla piattaforma "Con.te", nella banca dati Bdap e nel sito istituzionale dell'Ente - "Amministrazione trasparente".

Tanto premesso, all'esito dell'istruttoria svolta e ferme restando le ulteriori verifiche intestate alla Sezione secondo la normativa vigente, si riportano le valutazioni della Sezione in ordine al funzionamento del sistema dei controlli interni nel Comune di Capoterra negli anni 2022 e 2023.

3 LE PRECEDENTI VERIFICHE SVOLTE DALLA SEZIONE.

Le ultime verifiche sono state effettuate, per gli anni 2020 e 2021, rispettivamente con la deliberazione n. 65/2022/VSGC del 20/05/2022 (trasmessa all'ente con nota prot. 2733 del 23/05/2022) e con la deliberazione n. 116/2023/VSGC del 18 dicembre 2023 (trasmessa all'ente con nota prot. 5951 del 22 novembre 2024).

In entrambe le circostanze, la Sezione, pur rilevando nel complesso una sufficiente adeguatezza del sistema integrato dei controlli interni, ha tuttavia riscontrato talune criticità e carenze nell'attuazione dei singoli controlli, invitando l'Ente ad intraprendere per il futuro le iniziative necessarie a superarle.

4 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1)

4.1. Analisi.

In base a quanto dichiarato dall'Ente in questa sezione del questionario, destinata a fornire un quadro generale del sistema integrato dei controlli interni adottato dall'ente, emerge che i controlli sono stati svolti in conformità alle rispettive disposizioni regolamentari (domanda 1.1).

L'Ente ha provveduto a disciplinare la materia dei controlli mediante il Regolamento di contabilità e il Regolamento dei controlli interni.

Per quanto attiene all'attività di reportistica, degli 11 *report* previsti ne sono stati prodotti 12 nell'annualità 2022 e 10 nell'annualità 2023 con 24 unità di personale a disposizione. Inoltre, a fronte degli 8 *report* ufficializzati in entrambi gli anni, sono state avviate n. 2 azione correttive per i controlli di regolarità amministrativa e contabile nell'annualità 2023. Non sono intervenute segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza circa l'inadempimento degli obblighi di pubblicazione (domanda 1.3.).

L'Ente chiarisce nelle note al questionario che il numero dei *report* ufficializzati da parte della Giunta comunale sono: n. 4 *report* trimestrali e n.1 *report* annuale relativamente all'anno 2022; per il 2023, n. 3 *report* nel 2023 e n. 2 nel 2024. Il controllo successivo sugli interventi finanziati con il PNRR sono stati eseguiti nel 1° trim. 2023.

Con riferimento all'organizzazione e all'attuazione dei controlli, è stato registrato un grado di criticità medio rispetto ai controlli sulla qualità dei servizi (domanda 1.4). L'Ente, a tal proposito, nelle note evidenzia che questa criticità è dovuta alla scarsa partecipazione da parte dell'utenza alla somministrazione dei questionari.

5 IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 2)

5.1. Analisi.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è disciplinato nel Titolo II del Regolamento sui controlli interni. In particolare, l'art. 12 comma 3 del regolamento prevede che: *“per lo svolgimento dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa il Segretario comunale, sentiti i responsabili di settore, stabilisce un piano annuale entro il mese di gennaio, prevedendo il controllo di almeno il 50 per cento delle determinazioni di spesa e dei contratti aventi valore complessivo superiore a 1.000 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 per cento del loro numero totale”*. Nei questionari si dichiara che la campionatura degli atti esaminati è stata: per l'annualità 2022, n. 703 atti esaminati su un totale di n. 1461; per l'annualità 2023 n. 638 atti esaminati su un totale di 1629 atti. La citata campionatura è avvenuta con estrazione casuale come previsto dall'art. 12 comma 4 del citato regolamento interno, con adozione dei relativi *report* a cadenza trimestrale (domanda 2.7). Nello specifico, la tecnica di campionamento per la scelta degli atti da sottoporre al controllo è stata effettuata individuando gli atti a campione a mezzo di un generatore di lista con numeri casuali con il sistema *“blia.it”*.

Dall'analisi della relazione-questionario, emerge che nelle proposte di deliberazione, i responsabili dei servizi hanno relazionato anche in ordine ai riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile (domanda 2.2), e che non sono stati effettuati controlli volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile di specifici uffici o servizi (domanda 2.8).

Il monitoraggio del flusso di liquidazione delle fatture avviene mediante l'utilizzo dell'area RGS e del gestionale di contabilità per il monitoraggio periodico. Inoltre, l'Ente ha precisato che ai responsabili di settore interessati sono state impartite le opportune direttive verbalmente al momento della consegna dei *report*.

5.2. Osservazioni.

Dall'esame dei questionari e dalla documentazione allegata, si rileva che il controllo all'esame risulta di massima adeguato, presentando tuttavia qualche ambito di criticità su cui l'Ente dovrà intervenire.

Si sottolinea, infatti, l'opportunità, pur in mancanza di accertate criticità, di programmare ispezioni e altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa dell'attività di uffici e/o servizi, al fine di prevenire eventuali illegittimità degli atti, che potrebbero sfuggire ad una tipologia di controllo successivo.

Le tecniche di campionamento degli atti da sottoporre al controllo successivo di regolarità, inoltre, non sono ancora soddisfacenti, perché non fondate su criteri statistici, quanto su regole empiriche o di semplice estrazione. Al riguardo la Sezione ritiene necessario, in linea con le raccomandazioni della Sezione delle Autonomie di questa Corte (*cf.* deliberazione n. 28 del 2014), il passaggio ad una modalità di selezione del campione di riferimento basato su tecniche maggiormente sofisticate che proiettino i controlli nella logica del rischio, presidiando in maniera non casuale, le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica, che tenga conto delle verifiche svolte negli esercizi precedenti.

È altresì opportuno che, in caso di riscontrate irregolarità, le direttive siano trasmesse ai responsabili dei servizi in forma scritta, poiché, 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).

6 IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3)

6.1. Analisi

Il controllo di gestione è compiutamente disciplinato all'interno del Titolo III del Regolamento sui controlli interni, in particolare dagli artt. 14-20, che ne regolano in modo puntuale e dettagliato modalità di svolgimento, struttura organizzativa e strumenti, le azioni correttive e l'attività di reportistica. In riferimento ai report, l'art. 19 stabilisce che: *“Nell'attuazione del processo di controllo i responsabili di settore, in occasione delle verifiche programmate dall'O.I.V. per la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati, riferiscono alla struttura operativa del controllo di gestione sui risultati raggiunti e sul livello di realizzazione degli obiettivi assegnati, mediante report gestionali nei quali sono evidenziati anche gli eventuali scostamenti rispetto a quanto programmato. I responsabili di settore, qualora accertino nel corso dell'esercizio degli scostamenti rispetto a quanto programmato, riferiscono tempestivamente alla struttura operativa del controllo di gestione unitamente alla proposta degli interventi correttivi necessari per le opportune modifiche al PEG”*.

Dall'analisi dei questionari emerge che il Comune di Capoterra non è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo (domanda 3.2), mentre sono stati elaborati ed applicati tutti gli indicatori, salvo quello di “output” (domanda 3.5). Al riguardo, nelle note l'ente precisa che: *“nel 2022 e nel 2023 il sistema di controllo di gestione è stato svolto in riferimento ai singoli servizi con utilizzo di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia”*. In tal senso, nella Relazione sul rendiconto 2022 (approvata con verbale n. 12 del 8 agosto 2023), l'Organo di Revisione attesta che *“la contabilità economico-patrimoniale è di tipo conoscitivo. Le scritture in partita doppia sono state tenute mediante la matrice di correlazione di Arconet. Gli inventari sono stati regolarmente aggiornati”*.

In merito alla persistente non estensione della rilevazione ai centri di costo, il Comune, fornendo riscontro alla richiesta istruttoria dell'Ufficio, ha chiarito quanto segue: *“l'art. 15 c. 2 del “Regolamento dei controlli interni” comunale dispone che lo svolgimento del controllo di gestione possa essere “svolto in riferimento ai singoli servizi, o centri di costo”*. Il sistema di controllo di gestione è stato quindi svolto in riferimento ai singoli servizi. Come previsto dal D.L. n. 113 del 9/08/2024 l'Ente ha dato disponibilità per l'avvio nel 2025 di una fase pilota di sperimentazione della contabilità ACCRUAL previsto dalla riforma 1.15 del PNRR in modo da raggiungere l'obiettivo del primo milestone della riforma 1.15 che prevede l'adozione di un sistema unico di contabilità economico-

patrimoniale ACCRUAL per tutte le amministrazioni pubbliche entro il 2026, al fine di regolarizzare l'attuazione del controllo di gestione con riferimento ai centri di costo".

Sotto il profilo quantitativo, rappresentativo dell'impegno profuso dall'Amministrazione comunale nell'attività reportistica delle varie tipologie di controllo, dal questionario si apprende che i *report* periodici prodotti sono sempre tempestivi ed aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere (domanda 3.4), ed è stato prodotto un report a fronte dei n. 2 previsti (domanda 1.2). Inoltre, si dichiara che il controllo di gestione è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi (domanda 3.6), in conformità con quanto previsto dall'art. 19 del regolamento sui controlli interni, secondo il quale i responsabili di settore, qualora accertino nel corso dell'esercizio degli scostamenti rispetto a quanto programmato, riferiscono tempestivamente alla struttura operativa del controllo di gestione unitamente alla proposta degli interventi correttivi necessari per le opportune modifiche al PEG. Al riguardo, nelle note l'ente precisa che nell'esercizio 2022 non è stato necessario riprogrammare alcun obiettivo, mentre nell'esercizio 2023 sono stati riprogrammati n.12 obiettivi.

I referti finali sul controllo di gestione sono stati approvati, per l'anno 2022, con deliberazione di Giunta comunale n. 302 del 22 dicembre 2023; per l'anno 2023, con deliberazione di Giunta comunale n. 76 del 10 aprile 2024. Il livello di copertura dei costi dei servizi a richiesta individuale è stato del 14,02% per il 2022 e del 22,95% per il 2023, con un livello degli obiettivi operativi raggiunti indicato come "alto" in entrambe le annualità.

Il Segretario Generale, nominato Responsabile anticorruzione del Comune, in attuazione di quanto previsto dalla legge 6 novembre 2012, n. 190 (cd. Legge anticorruzione), ha predisposto il Piano Triennale di prevenzione della corruzione 2022-2024 e il programma triennale per la trasparenza e l'integrità, con approvazione di transizione verso il piano integrato di attività e organizzazione (PIAO approvato con deliberazione della G.C. n. 62 del 28 aprile 2022). Con deliberazione del Consiglio comunale n. 64 del 5 agosto 2022 è stato approvato il Documento Unico di Programmazione (DUP) periodo 2022-2024. La Giunta comunale ha inoltre approvato il Piano esecutivo di gestione (PEG) per gli anni 2022-2024 con deliberazione n. 151 del 9 di agosto 2022. Con deliberazione del Consiglio comunale n. 46 del 23 maggio 2023 è stato approvato il Documento Unico di Programmazione (DUP) periodo 2023-2025. La Giunta

comunale ha inoltre approvato il Piano esecutivo di gestione (PEG) per gli anni 2023-2025 con deliberazione n. 126 del 8 giugno 2023.

L'ente dichiara che sono stati stipulati contratti di lavoro a distanza con il 23,08% dei dipendenti nel 2022 e con il 16,83 % nel 2023 (domanda 10.1) e che tali contratti sono stati monitorati dai dirigenti di riferimento.

6.2 Osservazioni.

Dall'esame dei questionari e dall'istruttoria condotta dall'Ufficio di controllo della Sezione, risulta che il controllo di gestione è stato effettuato in modo soddisfacente.

La Sezione, tuttavia, ribadisce l'opportunità che il controllo di gestione sia svolto in riferimento ai centri di costo, quale "ambito contabile - organizzativo" da cui derivare informazioni significative in termini di attività svolta (e relativi indicatori), obiettivi da raggiungere e indicatori di efficacia, efficienza ed economicità. Il controllo di gestione (*cfr.* deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR), infatti, non può prescindere dall'utilizzo di strumenti tecnico-contabili come la contabilità analitica, fondata su un'adeguata e sistematica contabilità generale economico - patrimoniale. Al riguardo, il quadro normativo di riferimento (artt. 196 e 197 T.U.E.L.) del controllo di gestione presuppone strumenti e metodologie diverse da quelle proprie della contabilità finanziaria. Si fa riferimento, infatti, ai costi e ai ricavi, ai risultati ottenuti in termini quantitativi e qualitativi, e ai centri di costo, tutti strumenti necessari per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa. Pertanto, va nella giusta direzione la disponibilità manifestata dall'Ente alla sperimentazione della contabilità economico-patrimoniale "Accrual" a partire dal 2025 in vista del passaggio definitivo a questo tipo di contabilità unica per tutte le amministrazioni pubbliche, in linea con il percorso delineato a livello europeo ed internazionale.

7 IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4)

7.1 Analisi.

Il controllo strategico è disciplinato all'interno del Titolo V del Regolamento sui controlli interni, in particolare dagli artt. 22-26, che prevedono le finalità e gli strumenti di pianificazione strategica, le fasi e il sistema di reportistica. L'Ente ha approvato con deliberazione della Giunta comunale n. 52 del 27 marzo 2019 un Regolamento per la valutazione della *performance* (aggiornato con successive deliberazioni della Giunta comunale tra gli anni 2020 e 2024).

Nei questionari 2022 e 2023, l'ente dichiara di aver adottato una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi e che risultano elaborati ed applicati gli indicatori di mantenimento, di *performance* individuale e organizzativa, di miglioramento della qualità dei servizi, ma non quello di innovazione e sviluppo (domanda 4.5). L'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi (domanda 4.7) in base a tutti i parametri tranne quello di impatto socio-economico dei programmi (domanda 4.8 lett. e). La percentuale media di obiettivi raggiunti è del 98,36% nell'anno 2022 e del 100% nell'anno 2023.

Per quanto attiene al sistema di reportistica adottato dall'ente nel controllo strategico, l'art. 26 del Regolamento sui controlli interni prevede che i Responsabili di settore predispongano rapporti annuali ed infrannuali. Nel questionario, l'ente precisa che il controllo strategico viene effettuato come attività propedeutica alla verifica sugli equilibri e che nel corso dell'esercizio sono state effettuate regolari verifiche al fine di controllare l'attività di accertamento ed eventuali problemi di quadratura nelle partite di giro, regolarmente segnalate al fine di adottare gli atti amministrativi finalizzati alla regolarizzazione contabile.

Nella Relazione sulla *performance* 2022, approvata con deliberazione della Giunta comunale n. 211 del 11 ottobre 2023, ed in quella 2023, approvata con deliberazione di Giunta comunale n. 143 del 3 luglio 2024, viene descritto un quadro d'insieme sull'andamento dell'attività comunale e della *performance* dell'ente negli ambiti rilevanti per l'amministrazione comunale, nonché i risultati conseguiti nel corso dell'esercizio rispetto agli obiettivi programmati; tale relazione costituisce uno strumento utile oltre che nella fase di definizione ed assegnazione degli obiettivi e di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa ed individuale, anche nella successiva attività di rendicontazione dei risultati conseguiti ai cittadini. In corso di esercizio sono stati eseguiti da parte del NIV dei controlli sullo stato di avanzamento degli

obiettivi contenuti nel P.E.G., provvedendo ad effettuare i monitoraggi sull'attuazione degli stessi.

Non è stata attuata la rotazione degli incarichi dirigenziali e la rotazione ordinaria del personale. Al riguardo, con nota del 5 dicembre 2024, il Comune ha fornito le integrazioni istruttorie richieste dalla Sezione in merito alla mancata attuazione di questa misura, affermando che: *“La dimensione del nostro ente non consente una rotazione sistematica del personale anche al fine di non disperdere le competenze e le professionalità acquisite. Tuttavia, nel corso degli anni 2022 e 2023 l'ente ha proceduto ad una redistribuzione di competenze tra i vari settori ed alla istituzione di nuovi settori (lavori pubblici, tecnologici, edilizia privata e suape, urbanistica ed entrate tributarie) con la conseguente rotazione sia dei responsabili di settore che del personale amministrativo e tecnico”*.

7.2 Osservazioni.

Dall'esame del questionario e dall'istruttoria condotta dall'ufficio di controllo della Sezione, risulta che il controllo strategico è svolto in modo adeguato. Residuano, tuttavia, ancora spazi di intervento per implementare l'effettività di questa tipologia di controllo.

Si sottolinea, infatti, l'importanza di procedere alla rotazione degli incarichi dirigenziali ed a quella ordinaria del restante personale. Infatti, la mera redistribuzione delle competenze adottata dall'ente non persegue a pieno la finalità del sistema di norme in materia di prevenzione della corruzione, introdotte dalla l. n. 190/2012 in poi. La rotazione, inoltre, deve essere attuata in un'ottica di complementarità con altre misure, tra le quali rientra anche la formazione del personale affinché sia incrementata la qualità delle competenze professionali e trasversali, sì da rendere il personale più versatile e perciò impiegabile nelle diverse strutture organizzative.

8 IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5)

8.1 Analisi.

Il Comune di Capoterra ha delineato le linee fondamentali di questa tipologia di controllo in conformità con il quadro normativo di riferimento, all'interno del Regolamento di Contabilità e degli artt. 21-21 quater del Regolamento per la disciplina dei controlli interni, che ne prevede le fasi e le modalità di svolgimento.

Sulla base di quanto dichiarato nei questionari per gli esercizi 2022 e 2023, emerge che questa tipologia di controllo è esercitata in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti dell'ente (domanda 1.1 lett. d); che dei n. 2 *report* previsti, ne sono stati prodotti n. 2 nel 2022 e n. 1 nel 2023 (domanda 1.2. lett. d); che non sono emerse criticità nella organizzazione o nella attuazione di tale controllo (domanda 1.4. lett. d); che il programma dei pagamenti è sempre stato compatibile con le disponibilità di cassa (domanda 5.6). In particolare, nelle note l'ente precisa che il programma dei pagamenti è stato assicurato attraverso un costante monitoraggio del flusso delle entrate. Il questionario attesta, altresì, che la ricostituzione delle entrate vincolate ex art 195 del TUEL è stata garantita dal tesoriere con il reintegro automatico e che non sono state richieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario (domanda 5.4); inoltre, che non si è dovuto impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per salvaguardare gli equilibri finanziari (domanda 5.5). Il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari (domanda 5.2).

Il Comune di Capoterra ha approvato il bilancio di previsione finanziario 2022-2024 (deliberazione del Consiglio comunale n. 67 del 5 agosto 2022, corredato dei necessari pareri e documenti tecnici e contabili, nonché del parere del Collegio dei Revisori dei conti espresso con verbale n. 18 del 21 luglio 2022) ed il bilancio preventivo 2023-2025 (deliberazione del Consiglio comunale n. 47 del 23 Maggio 2023, corredato dei necessari pareri e documenti tecnici e contabili, nonché del parere del collegio dei revisori dei conti espresso con verbale n.10 del 26 aprile 2023).

Con riferimento all'esercizio finanziario 2022, si è provveduto alla ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e alla verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio con deliberazione del Consiglio comunale n. 68 del 5 agosto 2022; è stato approvato il rendiconto della gestione per l'esercizio 2022 (parere favorevole dell'Organo di revisione

all'approvazione, come da verbale n. 12 del 8 agosto 2023) con deliberazione del Consiglio comunale n. 70 del 5 settembre 2023.

Per quanto riguarda l'esercizio finanziario 2023, è stata approvata la salvaguardia degli equilibri e assestamento generale di bilancio con deliberazione del Consiglio comunale n. 63 del 31 luglio 2023; con deliberazione del Consiglio comunale n. 24 del 19 giugno 2024 è stato approvato il rendiconto della gestione per l'esercizio 2023 ai sensi dell'art. 227 TUEL (l'Organo di revisione ha espresso parere favorevole con rilievi e proposte, come da verbale n. 10 del 27 Maggio 2024 nel quale si è attestato che si è provveduto a verificare la regolarità ed i presupposti delle variazioni di bilancio approvate nel corso 2023 e che l'Ente *"non è in dissesto e non ha attivato"* alcun piano di riequilibrio finanziario pluriennale e che risulta *"ente strutturalmente non deficitario"*.

8.2 Osservazioni.

Dall'esame dei questionari e dall'istruttoria condotta dall'ufficio di controllo della Sezione, risulta che il controllo sugli equilibri finanziari è stato svolto in maniera soddisfacente.

Dall'esame della documentazione a disposizione, si rileva, tuttavia, l'approvazione delle deliberazioni dei rendiconti di gestione oltre la data del 30 aprile prevista dagli artt. 227, comma 2, TUEL, e 18, comma 1, lett. b), d.lgs. 118/2011. Al riguardo, giova sottolineare l'importanza del rispetto del termine di approvazione del rendiconto all'interno del ciclo di bilancio, poiché esso costituisce un imprescindibile riferimento per gli eventuali interventi sulla gestione in corso d'esercizio e per la successiva programmazione finanziaria. Il Collegio, pertanto, raccomanda per il futuro il rispetto dei termini di cui alle citate disposizioni normative.

9 IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6)

9.1 Analisi.

Dall'esame dei questionari 2022 e 2023 trasmesso dal Comune di Capoterra, si desume che l'Ente si è dotato di una struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati (domanda 6.2); l'individuazione delle società a controllo pubblico è stata effettuata in conformità al disposto di cui all'art. 2, lett. b) ed m) del TUSP (domanda 6.5); è stato previsto, prodotto ed ufficializzato un *report* (domanda 1.2 lett. e domanda n. 1.5 lett. e). Inoltre, al controllo sugli organismi partecipati risulta assegnata una unità lavorativa (domanda 1.5 lett. e). Tuttavia, non sono stati previsti *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali (domanda 6.13); non è stato elaborato alcun indicatore tra quelli previsti (domanda 6.16).

L'esame degli atti adottati dall'ente ha consentito di rilevare che con deliberazione n 77 del 4 ottobre 2023 del Consiglio comunale è stato approvato il bilancio consolidato relativo all'esercizio 2022 e con la deliberazione n. 47 del 3 ottobre 2024 del Consiglio comunale è stato approvato il bilancio consolidato relativo all'esercizio 2023. La deliberazione al bilancio consolidato contiene l'elenco degli organismi che rientrano nel perimetro di consolidamento del bilancio ovvero: Abbanoa s.p.a. (società partecipata, quota di partecipazione -q.p.- 0,184%), EGAS-Ente di governo dell'ambito della Sardegna (Ente strumentale, q.p. 0,011%), CACIP- Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari (Ente strumentale partecipato q.p. 5%), Tecnocasic s.p.a (società partecipata indiretta q.p. 5%) e la Scuola civica di Musica (ente strumentale controllato q.p. 100%), ITS Città Metropolitana S.c.a.r.l. (Società Partecipata q.p. 4,050%), ASMEL Consortile S.c.a.r.l. (Società Partecipata q.p. 0,515%).

L'Ente, con le delibere n. 102 del 27 dicembre 2023 e n. 81 del 17 dicembre 2024, ha approvato la ricognizione periodica, ai sensi dell'art. 20 TUSP, delle partecipazioni dirette e indirette detenute rispettivamente al 31 dicembre 2022 ed al 31 dicembre 2023, predisponendo, ove ne ricorrano i presupposti, un piano di riassetto per la loro razionalizzazione.

In merito alla conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati (art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011) (domanda 6.7), l'Ente in riscontro alla richiesta istruttoria dell'Ufficio ha chiarito che: *"L'Ente ogni anno richiede agli organismi partecipati la nota di trasmissione dei rapporti dei crediti e debiti verso l'ente ai fini della riconciliazione delle partite creditorie e debitorie. Nel questionario quindi è stata erroneamente indicata la risposta NO"*.

9.2 Osservazioni.

Dall'esame del questionario e dall'istruttoria condotta risulta che il controllo sugli organismi partecipati è stato svolto in maniera soddisfacente. Tuttavia, il Collegio rileva che la nota informativa, allegata al rendiconto, non risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo del Comune e degli organismi partecipati ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011.

Sull'importanza della c.d. doppia asseverazione si è soffermata la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2016/QMIG, secondo la quale *“la verifica dei crediti e debiti reciproci tra enti territoriali e propri organismi partecipati risponde all'evidente esigenza di garantire trasparenza e veridicità delle risultanze del bilancio degli enti nell'ambito di una corretta attività di corporate governance, che postula una tendenziale simmetria delle reciproche poste creditorie e debitorie tra l'ente e le sue società partecipate”*. La pronuncia chiarisce che *“la corretta rilevazione delle ridette posizioni mira a salvaguardare gli equilibri di bilancio, attenuando il rischio di emersione di passività latenti per l'ente territoriale, suscettibili di tradursi in un esborso finanziario (come avviene nel caso di un debito sottostimato nella contabilità dell'ente e sovraesposto in quello della società partecipata)”*. In accordo con tale esigenza, poiché *“la verifica dei crediti e debiti reciproci è funzionale all'operazione di elisione dei rapporti infragruppo...la corretta procedura di eliminazione di tali poste presuppone, ..., la certezza delle reciproche partite debitorie e creditorie”*. Pertanto, la Sezione raccomanda per il futuro di acquisire la asseverazione anche da parte degli organi di revisione degli organismi partecipati.

10 IL CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI (SEZIONE 7)

10.1 Analisi

Il Comune di Capoterra ha dedicato al controllo sulla qualità dei servizi gli artt. 28-30 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni, che ne definiscono gli indicatori, gli strumenti (carte dei servizi e “*customer satisfaction*”) per la definizione degli *standard* di qualità, e le modalità di misurazione della qualità percepita.

L’ente ha pubblicato sul sito ufficiale la Carta dei servizi ai sensi dell’art. 32 del d. lgs n. 33/2013 ed ha dichiarato che sono stati prodotti n. 18 indicatori di risultato nel 2022 e n. 14 indicatori di risultato nel 2023 (domanda 7.3).

È stato individuato un grado di criticità “medio” nella organizzazione di tale controllo (domanda 1.4 lett. f). Al riguardo, il Comune ha fornito le integrazioni istruttorie richieste dalla Sezione chiarendo che: “*L’ente non riceve i report sulla qualità dei servizi erogati da parte degli organismi partecipati. Sarà cura dell’Ente eliminare tale criticità attraverso richieste specifiche.*”; inoltre “*L’attività di benchmarking è stata svolta nell’anno 2021, ma risulta difficile acquisire i dati da altri enti. Sarà cura dell’Ente eliminare tale criticità.*”.

10.2 Osservazioni.

Dall’esame del questionario e dall’istruttoria condotta risulta che il controllo di qualità è svolto in modo sufficiente. Occorre, tuttavia, rilevare alcuni aspetti non ancora pienamente soddisfacenti.

La Carta dei Servizi copre solo alcuni dei servizi erogati dall’Ente. Al fine di favorire un maggior grado di trasparenza e favorire il coinvolgimento degli utenti nel processo di valutazione e miglioramento dei servizi, inoltre, è importante che siano previste forme di coinvolgimento attivo degli *stakeholders* nella definizione degli standard di qualità e che vengono effettuati confronti con altre amministrazioni per identificare *best practices* da riprodurre (*benchmarking*). Da ultimo, inoltre, gli standard di qualità programmati non sono determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei Servizi.

11 APPENDICE SUL PNRR

11.1. Analisi.

Nelle relazioni-questionario relative alle attività svolte nel corso del 2022 e del 2023, l'Ente, soggetto attuatore di interventi finanziati ai sensi del PNRR, dichiara di avere predisposto strumenti di monitoraggio finanziario-contabile e della *performance*, nonché procedure di controllo e di rendicontazione in base alle direttive ed alle disposizioni nazionali. Specificamente, risulta da quanto riportato dall'ente che, con deliberazione di G.C. n. 83 del 12 aprile 2023 (con contestuale modifica della macrostruttura), l'ente ha costituito una cabina di regia e gruppo di lavoro per la governance del PNRR.

Non sono stati prodotti dei *report* nell'ambito del controllo di gestione sebbene siano stati prodotti *report* nell'ambito del controllo di regolarità tecnico-amministrativa riferiti al PNRR.

11. 2 Osservazioni.

Dall'esame del questionario e dall'istruttoria condotta risulta che il controllo per monitorare il corretto utilizzo dei fondi PNRR è svolto in modo adeguato. Tuttavia, emergono alcune criticità che potrebbero influire sull'efficacia e sull'efficienza dell'intervento. *In primis*, si rileva l'assenza di direttive specifiche emanate verso gli organi amministrativi e di controllo interno in materia di *auditing* finanziario-contabile e sulla *performance*. Questa mancanza potrebbe inficiare la capacità dell'Ente di garantire un monitoraggio efficace del ciclo di gestione dei fondi PNRR nell'ottica di rilevare tempestivamente eventuali scostamenti e adottare i conseguenti correttivi in corso d'opera. Per lo stesso motivo, si rileva altresì l'assenza di *report* specifici prodotti dal controllo di gestione sullo stato di avanzamento dei progetti PNRR e sul rispetto delle tempistiche previste.

12 RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

A conclusione degli accertamenti istruttori sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Capoterra, la Sezione, evidenziando un miglioramento del sistema integrato dei controlli interni approntato dall'Ente, invita l'Ente a proseguire nell'azione di miglioramento e a rimuovere o comunque mitigare le criticità rilevate.

In particolare, la Sezione formula le seguenti raccomandazioni:

- a) in merito al **controllo di regolarità amministrativa e contabile**, l'Ente dovrà programmare ispezioni e altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa dell'attività di uffici e/o servizi, al fine di prevenire eventuali illegittimità degli atti, che potrebbero sfuggire ad una tipologia di controllo successivo. Inoltre, dovranno essere perfezionate le tecniche di campionamento, affinché siano in grado di intercettare gli atti da sottoporre al controllo successivo di regolarità, non in maniera casuale, ma in quanto attinenti ad aree di attività più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica, che tenga conto delle verifiche svolte negli esercizi precedenti. È altresì opportuno che, in caso di riscontrate irregolarità, le direttive siano trasmesse ai responsabili dei servizi in forma scritta;
- b) in merito al **controllo di gestione**, si raccomanda che esso sia svolto prendendo a riferimento i centri di costo, quale "ambito contabile - organizzativo" da cui derivare informazioni significative in termini di attività svolta (e relativi indicatori), obiettivi da raggiungere e indicatori di efficacia, efficienza ed economicità. A tal fine, è opportuno che il *report* sia supportato da un affidabile sistema di contabilità economico-analitica da cui ricavare informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di adeguato consumo di risorse in relazione all'attività svolta e ai risultati conseguiti;
- c) in merito al **controllo strategico**, la Sezione raccomanda all'Ente di implementare meccanismi di rotazione ordinaria del personale, anche favorendo percorsi formativi a favore dello stesso, sì da rendere il personale impiegabile nelle diverse strutture organizzative;
- d) in merito al **controllo sugli equilibri di bilancio**, si invita l'Ente a rispettare per il futuro il termine di approvazione della deliberazione del rendiconto di gestione, previsto dagli artt. 227, comma 2, TUEL e 18, comma 1, lett. b), d.lgs. n. 118/2011;

- e) in merito al **controllo sugli organismi partecipati**, l'Ente dovrà adottare ogni azione utile affinché la nota informativa, allegata al rendiconto, sia corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo del Comune e degli organismi partecipati ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011;
- f) in merito al **controllo sulla qualità dei servizi**, si raccomanda di implementare le metodologie necessarie ad individuare e monitorare gli standard qualitativi dell'Ente, attraverso l'utilizzo di analisi comparative (*benchmarking*) e consultando i soggetti portatori di interesse (*stakeholders*) per la definizione degli *standard* di qualità;
- g) in merito al **PNRR**, si invita l'Ente a procedere ad una integrazione dei sistemi informatici, volti a produrre flussi informativi tempestivi a supporto delle funzioni strategiche e gestionali, implementando la produzione di *report* specifici da parte del controllo di gestione. Si raccomanda, inoltre, di emanare specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno in materia di *auditing* finanziario-contabile e della *performance*.

Nel riservarsi ogni ulteriore verifica nei prossimi cicli di controllo, a partire dal questionario 2024, impregiudicata ogni valutazione sulla gestione finanziaria dell'Ente, la Sezione formula una valutazione di sostanziale adeguatezza del sistema dei controlli interni.

