



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

**Verifica del funzionamento dei
controlli interni nel Comune di
Assemini
Esercizi 2013 e 2014
(Art. 148 TUEL)**

Relazione

Magistrato relatore: Consigliere Valeria Mistretta

**Per la revisione e l'analisi economico-finanziaria:
dott. Giuseppe Feliciati**



CORTE DEI CONTI

**Verifica del funzionamento dei
controlli interni nel Comune di
Assemini
Esercizi 2013 e 2014
(Art. 148 TUEL)**

INDICE

Premessa	5
Analisi referti semestrali 2013	7
Analisi referto annuale 2014.....	11
1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile	12
2. Controllo di gestione	13
3. Controllo strategico.....	13
4. Controllo sugli equilibri finanziari.....	13
5. Controllo sugli organismi partecipati	14
6. Controllo di qualità dei servizi.....	15
Osservazioni e raccomandazioni della Sezione	16

Premessa

L'art. 148 TUEL comma 1 (come modificato dalla lettera e) del comma 1 dell'art. 3 del d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, come sostituito 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 di controlli interni*.

Tale adempimento risulta rilevante nell'ambito del processo per l'effettiva realizzazione del modello di controllo introdotto dal decreto legge n. 174/2012, che ha l'obiettivo di fondo 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.

La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR dell'11 dicembre 2014, ha approvato apposite linee guida, corredate da uno schema di relazione, miranti a favorire sia la verifica dell'adeguatezza dell'impianto regolamentare-formale del sistema dei controlli interni in essere nell'ambito di ciascun ente, della sua organicità e capacità funzionale, sia il grado di reale attuazione del sistema.

La Sezione regionale di controllo per la Sardegna, con la deliberazione n. 1/2015/INPR del 19 gennaio 2015, ha recepito le predette linee guida, ritenendole applicabili direttamente anche agli enti locali della Sardegna e ha stabilito che le relazioni relative al 2014 pervengano alla Sezione entro il termine del 30 aprile 2015, corredate dal parere dell'organo di revisione dell'ente e dai documenti indispensabili per una compiuta istruttoria da parte della Sezione, quali lo statuto, i regolamenti – in particolare il regolamento di contabilità e il regolamento sui controlli interni – e i referti di controllo.

La Sezione, in sede di esame delle relazioni semestrali dei sindaci e dei presidenti della provincia relative al I e II semestre 2013, aveva concentrato la propria attenzione sull'adeguatezza dell'impianto regolamentare-formale del sistema dei controlli interni in essere nell'ambito di ciascun ente, valutandone l'organicità e capacità funzionale, riservandosi di apprezzare successivamente il grado di reale attuazione del sistema, oltre alle tipologie di controllo in concreto attivate e alla loro reciproca integrazione, e di verificare il rispetto/osservanza assicurato in sede operativa-organizzativa ai diversi moduli di controllo (cfr. deliberazione di indirizzo n. 61/2013/INPR e deliberazioni nn. da 72/2014/PRSP a 90/2014/PRSP).

Il referto annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni nel 2014 è strutturato in forma di questionario, composto da una sezione articolata in 6 punti, ciascuno dei quali riferito ai seguenti controlli:

1. controllo di regolarità amministrativa e contabile;
2. controllo di gestione;
3. controllo strategico;
4. controllo sugli equilibri finanziari;
5. controllo sugli organismi partecipati;
6. controllo sulla qualità dei servizi.

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna, accertato che il comune di Assemini non aveva trasmesso i referti semestrali relativi al 2013, nell'adunanza pubblica del 27 novembre 2014 aveva assegnato il termine del 15 gennaio 2015 per l'invio delle relazioni relative al primo e al secondo semestre del 2013.

Le relazioni sui due semestri del 2013 sono pervenute entro il termine assegnato tramite posta certificata.

Per quanto riguarda il 2014, il comune di Assemini (27.155 abitanti al 31/12/2012) ha trasmesso regolarmente il "Referto controlli interni art. 148 TUEL" il 30 aprile 2015, tramite posta certificata.

Nella presente relazione saranno esaminati i tre referti pervenuti da parte del comune di Assemini.

Analisi referti semestrali 2013

Nel primo semestre del 2013 il Comune di Assemini era commissariato, mentre il sindaco è stato proclamato l'11 giugno 2013.

Nell'adunanza pubblica del 27 novembre 2014 il Comune aveva depositato il Regolamento per la disciplina dei controlli interni, approvato con deliberazione del Commissario straordinario n. 6 dell'11 marzo 2013, nel quale si disciplinano i principi e i criteri generali del sistema dei controlli interni, abrogando ogni altra disposizione regolamentare in contrasto con quanto ivi stabilito ed integrando il regolamento di contabilità dell'Ente.

Si osserva che il detto Regolamento disciplina in modo molto sintetico i controlli da svolgere e non fornisce concrete indicazioni sulle metodologie da adottare.

Dal 9 ottobre 2013 era stato incaricato un nuovo segretario comunale, il quale, nella nota prot. n. 7501 del 24 marzo 2014¹ da lui sottoscritta come responsabile dei controlli interni, aveva evidenziato talune criticità circa la situazione dei controlli interni al comune di Assemini; in particolare la necessità di migliorare la forma delle determinazioni, spesso prolisse e di difficile comprensione, la necessità di attenersi alle disposizioni vigenti al 1° gennaio 2013 in merito alla razionalizzazione degli acquisti di beni, la superabilità delle criticità in merito alla pubblicazione nel sito istituzionale con la conferma del raccordo tra uffici interessati.

Nella nota si sottolineava, inoltre, che il 2013 è stato caratterizzato da una sensibile indeterminatezza finanziaria, da proroghe legislative sul bilancio di previsione, adottato nel mese di novembre e riapprovato a dicembre e infine l'esigenza di adeguare i regolamenti interni dell'Ente, in particolare quello sull'ordinamento degli uffici e servizi, confliggente con la normativa sovraordinata vigente e con le esigenze di riorganizzazione.

Il Comune di Assemini ha una popolazione inferiore a 50.000, pertanto nel 2013 non era soggetto all'obbligo di effettuare il controllo strategico, il controllo sugli organismi partecipati e il controllo sulla qualità dei servizi.

Dall'esame del referto relativo al I semestre 2013 si rileva che al Regolamento era stata data attuazione solo parzialmente, non era stato impiantato un sistema di contabilità analitica, né un sistema di misurazione e valutazione delle performance individuale ed organizzativa ai sensi del decreto legislativo n. 150 del 2009.

¹ Depositata nell'adunanza pubblica. La nota era indirizzata al Sindaco, al Collegio dei Revisori dei conti, al Nucleo di valutazione e ai responsabili di posizione organizzativa.

Pur in assenza di un sistema di controllo strategico, il Comune di Assemini ha dichiarato che nel primo semestre del 2013 era stata effettuata una valutazione sullo stato di attuazione dei programmi in termini percentuali rispetto allo stanziamento di bilancio e una sola volta nell'esercizio finanziario.

- L'Ente ha dichiarato che **il controllo di gestione non è operativo** e non è stata individuata una specifica struttura ad esso deputata, il PEG 2013 non risultava approvato.

Ciò nonostante, nel referto si legge che il grado di realizzazione degli obiettivi è stato misurato utilizzando prevalentemente indicatori di tempo, che è stata valutata la congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi definiti dai piani e che è stata effettuata una valutazione sulla fattibilità dei programmi, tenuto conto anche dei flussi di cassa e degli obiettivi legati al rispetto del patto di stabilità.

Il Comune ha fatto presente che è in corso la definizione dell'assetto organizzativo per consentire l'attivazione del controllo di gestione.

- Per il controllo sugli equilibri finanziari, dal referto relativo al I semestre si rileva che non è stato modificato il regolamento di contabilità per tenere conto delle disposizioni di cui all'art. 147-quinques del TUEL.

Il Consiglio Comunale verifica il permanere degli equilibri di bilancio una volta nel corso dell'esercizio finanziario entro il 30 settembre ed ogni volta che viene approvata una variazione di bilancio.

Nella relazione relativa al II semestre si dichiara che, per il 2013, *“essendo stato approvato il bilancio di previsione a Novembre, non si è proceduto ad adottare la deliberazione di verifica del permanere degli equilibri”*. Si precisa, però, che è stata verificata, da parte del responsabile del servizio finanziario, la compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa e sono stati effettuati, sempre da parte del responsabile del servizio finanziario, mensilmente controlli sul rispetto del patto di stabilità, mentre non risultano procedure per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio o altre passività non coperte da impegno di spesa.

- Infine per il controllo di regolarità amministrativa e contabile, previsto dagli art. 3, 4 e 5 del regolamento sui controlli interni, l'Ente ha dichiarato che sono state individuate specifiche unità organizzative e sono stati fissati i principi generali e regolamentate le modalità per la **revisione successiva degli atti**, ma che tale **attività non è stata effettuata**.

Invece, dal questionario si rileva che sono state svolte verifiche sulla consistenza di cassa, sulla regolare tenuta dei registri contabili e delle scritture degli agenti contabili due volte all'anno e sulla rispondenza del rendiconto con le scritture contabili.

Si osserva che l'Ente ha dichiarato, comunque, che il sistema di controllo consente di verificare se il sistema contabile sia uniformato alle regole e ai principi contabili.

Nel I semestre, inoltre, non sono state effettuate specifiche ispezioni o indagini rivolte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile relativa a specifici uffici, servizi o progetti.

Nel referto del II semestre 2013 sostanzialmente la situazione è invariata per tutti i controlli; si rileva, comunque, che in un caso la Giunta non si è conformata a un parere contabile contrario². Il Comune ha dichiarato, inoltre, che il patto di stabilità interno risulta rispettato e i controlli sono stati effettuati mensilmente.

Con riferimento al controllo di regolarità amministrativo-contabile, l'Ente ha fatto presente che nel corso della gestione non sono state effettuate verifiche.

Nel periodo dal 24 settembre 2013 al 18 ottobre 2013 vi sono stati degli accertamenti ispettivi da parte del MEF – Dipartimento Ragioneria Generale dello Stato - che hanno riguardato i seguenti argomenti:

- Adempimenti in materia di dotazioni organiche con riferimento alle riduzioni previste dal legislatore — artt. 6 e 6bis del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 e art. 1 , comma 557 e segg, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006.
- Rispetto dei criteri determinati per l'avvio di rapporti di collaborazione e per l'affidamento di incarichi di consulenza di cui all'art. 7 del D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001 e art. 110 comma 6 del D. Lgs. n. 267 del 18.8.2000.
- Adempimenti in materia di mobilità del personale artt. 34 e 34bis del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001.
- Osservanza della disciplina in materia di attribuzione e di svolgimento delle mansioni superiori di cui all'art. 52 del D. Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001.
- Adempimenti in materia di incompatibilità di incarichi, cumulo di impieghi, incarichi ed anagrafe delle prestazioni di cui all'art. 53 del D.Lgs. n. 165 del 30 marzo 2001.

² il caso riguarda la determinazione delle tariffe mensa - deliberazione G.C n. 32 del 16/09/2013: *“il parere contabile contrario è stato superato con un rinvio ad un aumento di aliquote IMU. Aliquote effettivamente aumentate.”*

- Osservanza della disciplina normativa e della più recente giurisprudenza in ordine alle progressioni verticali e alle stabilizzazioni.
- Adempimenti in materia di contrattazione collettiva decentrata integrativa.
- Trattamento accessorio del Segretario Comunale.

Analisi referto annuale 2014

Mentre, a decorrere dal 2015, tutti gli enti locali con oltre 15.000 abitanti sono tenuti all'applicazione dell'intero sistema dei controlli interni, ancora nel 2014, i comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, tra i quali rientra il comune di Assemini, 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).

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Per il controllo di regolarità amministrativa e contabile non risultano modifiche e/o integrazioni alla regolamentazione in materia di ordinamento degli uffici e dei servizi nonché in materia contabile. Nella resa dei pareri di *regolarità contabile* da parte del responsabile del servizio finanziario l'Ente ha dichiarato che sono stati verificati l'andamento delle entrate in relazione agli equilibri complessivi di bilancio, gli andamenti di cassa - sia di entrata che di spesa - e la conseguente effettiva copertura finanziaria delle spese; inoltre, che nel corso dell'esercizio non sono state adottate deliberazioni sprovviste del parere di regolarità tecnica o comportanti riflessi finanziari, sprovviste del necessario parere di regolarità contabile (ovvero con parere negativo). E' stato rappresentato, invece, che **sono state adottate determinazioni di spesa sprovviste del visto attestante la copertura finanziaria.**

Si osserva che tale situazione è in aperto contrasto con quanto stabilito dall'art. 191 del TUEL e inficia la regolarità degli atti adottati.

Anche per il 2014 non è stata effettuata alcuna verifica di regolarità amministrativa successiva.

Non vi sono state ispezioni o indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi, e l'organo di controllo non ha verificato le attestazioni concernenti i pagamenti tardivi ex art. 41 del D.L. 66/2014 convertito nella legge n. 89/2014.

2. Controllo di gestione

Il controllo di gestione, come nel 2013, **non risulta operativo** e non è prevista nell'organigramma una struttura organizzativa ad esso competente in modo specifico.

Nel referto si dichiara solo che il PEG adottato traduce le "strategie" in "obiettivi", con indicatori di risultato idonei a verificarne lo stato di attuazione. Infine, al punto 2.11 si segnala che sono state riscontrate le seguenti criticità nell'attuazione di questa forma di controllo: *“accertamento d'impossibilità di raggiungimento d'alcuni obiettivi da parte di qualche titolare di posizione organizzativa, a seguito di modifiche non addebitabili al medesimo responsabile”*.

3. Controllo strategico

Il comune di Assemini, avendo una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, non era tenuto nel 2014 ad attivare il controllo strategico e a compilare la relativa sezione del referto (art. 147-ter TUEL).

4. Controllo sugli equilibri finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari è stato effettuato, come nel 2013, solo dal servizio finanziario senza il coinvolgimento degli organi di governo, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.

Nel 2014 il Consiglio comunale ha verificato una volta il permanere degli equilibri generali di bilancio.

Dal questionario risulta che non sono state necessarie misure per ripristinare il pareggio di bilancio a causa di squilibri della gestione di competenza, dei residui e di cassa e che è stata verificata, in corso di esercizio.

L'Ente ha fatto presente che è stata verificata la compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa e che le verifiche sulla corretta contabilizzazione del fondo di cassa, con la distinzione tra fondi liberi e fondi vincolati, sono state fatte *“con collegamento ai capitoli che risultano iscritti in bilancio come liberi o vincolati.”*

Il monitoraggio delle riscossioni, in particolare di quelle relative alle entrate proprie *“è rimesso al responsabile del servizio finanziario senza precise modalità che lo effettua comunque con la verifica degli equilibri di bilancio, con la verifica mensile del patto di stabilità, con la verifica delle disponibilità*

di cassa e ogni anno con l'approvazione del rendiconto di gestione". Dell'esito del monitoraggio non sono stati informati gli organi di governo.

Peraltro "le previsioni in genere sono molto attendibili ed i residui attivi formati nel corso degli anni derivano principalmente dai ruoli tarsutia. Il maggior ritardo accumulato deriva dall'inoltro all'incasso ad esercizio chiuso."

Inoltre, non sono state elaborate linee di programmazione in modo da evitare la formazione di posizioni debitorie fuori bilancio. Ogni singolo responsabile di posizione organizzativa deve evitare il formarsi di posizioni debitorie fuori bilancio.

Al fine del rispetto del Patto di stabilità sono stati monitorati l'equilibrio della situazione corrente di bilancio in termini di competenza e l'equilibrio di cassa relativo ai titoli IV delle entrate e II della spesa mediante verifiche mensili da parte del responsabile del servizio finanziario, in assenza di un cronoprogramma dei pagamenti, mentre l'equilibrio complessivo è stato monitorato ad ogni variazione di bilancio, in sede di ricognizione e di assestamento e nel momento delle verifiche sopra richiamate.

L'Ente non ha attivato alcun processo per l'analisi, la valutazione e la revisione della spesa.

La formazione e l'estinzione dei debiti non è stata monitorata e non si è provveduto alle comunicazioni previste all'art. 27 commi 2, 4 e 5 del D.L. n. 66/2014 convertito nella legge n. 89 del 2014; dal questionario si rileva, comunque, che i tempi medi di pagamento nei confronti dei creditori sono stati di 5,36 giorni, monitorati mediante il rapporto data protocollo/data mandato.

5. Controllo sugli organismi partecipati

Il comune di Assemini, avendo una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, non era tenuto nel 2014 ad attivare il controllo sugli organismi partecipati e a compilare la relativa sezione del referto (art. 147, c. 3 TUEL).

Dal piano di razionalizzazione delle società partecipate, allegato alla deliberazione di Giunta n. 32 del 27 marzo 2015, si rileva che l'Ente detiene solo piccole quote di partecipazione in Abbanoa s.p.a., in ITS - Area Vasta società consortile a.r.l., nella ex AATO - Autorità Ambito Territoriale Ottimale della Regione Sardegna – e nel Cacip - consorzio di enti locali.

6. Controllo di qualità dei servizi

Il comune di Assemini, avendo una popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, non era tenuto nel 2014 ad attivare il controllo di qualità dei servizi e a compilare la relativa sezione del referto (art. 147, c. 3 TUEL).

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, mentre nel 2014 i comuni con popolazione inferiore ai 50.000 abitanti, tra i quali rientra il comune di Assemini, non erano tenuti ad effettuare il controllo strategico (punto 3), il controllo sugli organismi partecipati (punto 5) e il controllo di qualità dei servizi (punto 6).

Il sistema dei controlli nel comune di Assemini presenta aspetti particolarmente problematici che non sono stati modificati nei due anni oggetto di esame (2013 e 2014).

Come ampiamente indicato nel corso della relazione, sono state rilevate numerose carenze nel sistema dei controlli, in particolare:

- non è stato effettuato il controllo di regolarità amministrativa successivo;
- non è stato effettuato il controllo di gestione;
- il controllo sugli equilibri finanziari è stato svolto solo dal responsabile del Servizio finanziario, senza il coinvolgimento degli organi di governo, del segretario e dei responsabili dei servizi.

Nel questionario è stato dichiarato, inoltre, che sono state adottate determinazioni di spesa sprovviste del visto attestante la copertura finanziaria.

Si osserva che tale situazione è in aperto contrasto con quanto stabilito dall'art. 191 del TUEL e inficia la regolarità degli atti adottati.

La Sezione rileva, pertanto, le gravi irregolarità di cui sopra nel sistema dei controlli interni del comune di Assemini e osserva che da parte dell'Ente non vi è stata risposta alla richiesta di controdeduzioni formulata dal magistrato istruttore con la nota prot. n. 6839 del 16 novembre 2015, con la quale si trasmetteva la relazione istruttoria in vista dell'adunanza pubblica, e che nessun rappresentante dell'Amministrazione si è presentato all'adunanza del 10 dicembre 2015.

