



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Susanna Loi	Consigliere
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario relatore
Dott.ssa Valeria Mascello	Referendario

nella Camera di consiglio del 16 febbraio 2023

Visto l'art. 100, secondo comma, della Costituzione;

Visto lo Statuto speciale della Regione Autonoma della Sardegna approvato con la legge costituzionale del 26 febbraio 1948, n. 3;

Visto il decreto del Presidente della Repubblica n. 21 del 16 gennaio 1978, come modificato dal decreto legislativo del 9 marzo 1998, n. 74 recante "Norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna concernente il controllo sugli atti della Regione";

Visto il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti approvato con R.D. del 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Vista la legge del 14 gennaio 1994, n. 20 recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";

Visto il decreto legislativo del 18 agosto 2000, n. 267 recante il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (Tuel);

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 18/2020/INPR del

7 ottobre 2020 di approvazione delle "Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19";

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 13/SEZAUT/2021/INPR di approvazione delle "Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020";

Vista la deliberazione della Sezione di controllo della Regione Sardegna n. 21/2022 di approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2022;

Visto il decreto del Presidente della Sezione di controllo della Regione Sardegna n. 1/2023 con il quale è stata assegnata al Referendario Elisa Carnieletto l'attività di verifica sul funzionamento dei controlli interni, per l'esercizio 2020, del Comune di **CAGLIARI**;

Vista la relazione-questionario sul sistema dei controlli interni per l'esercizio 2020 trasmessa dal Comune, a mezzo ConTe, alla Sezione di controllo della Regione Sardegna;

Visti i regolamenti, gli atti, i provvedimenti e la documentazione acquisita nel corso dell'istruttoria;

Vista la nota del 2 febbraio 2023 e del 14 febbraio 2023, con le quali il Magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 4/2023, con la quale il Presidente della Sezione di controllo della Regione Sardegna ha convocato l'odierna Camera di consiglio per deliberare in ordine alla Relazione sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Cagliari, esercizio 2020;

Udito il Magistrato istruttore Referendario Elisa Carnieletto;

DELIBERA

- di approvare l'allegata relazione conclusiva, che costituisce parte integrante della presente deliberazione, concernente la "Verifica sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nel Comune di Cagliari per l'esercizio 2020";
- di raccomandare al Comune di Cagliari di assumere ogni iniziativa necessaria ad assicurare il buon funzionamento del sistema dei controlli interni superando le criticità riscontrate ed evidenziate nella relazione conclusiva ed a comunicarne gli esiti alla Sezione medesima a mezzo della prevista relazione annuale;

ORDINA

che la deliberazione sia trasmessa, rispettivamente, al Sindaco del **Comune di Cagliari**, al Presidente del Consiglio comunale, all'Organo di revisione del Comune di Cagliari, al Segretario generale del Comune di Cagliari, nonché all'Assessore agli Enti locali della Regione autonoma della Sardegna.

Si ricorda l'obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dell'ente ai sensi dell'art. 31 d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 16 febbraio 2023.

Manda alla Segreteria per gli adempimenti di rito.

IL RELATORE
Elisa Carnieletto

IL PRESIDENTE
Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 16 febbraio 2023

IL DIRIGENTE
Giuseppe Mullano



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

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

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





CORTE DEI CONTI

SEZIONE DEL CONTROLLO

PER LA REGIONE AUTONOMA DELLA SARDEGNA

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

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

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

Magistrato relatore: Referendario Elisa Carnieletto

Funzionario istruttore: dott. Stefano Deliperi

INDICE

1	PREMESSA - I CONTROLLI INTERNI NEL 2020	3
2	IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1)	7
3	IL CONTROLLO DI REGOLARITA AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 2)	9
4	IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3)	100
5	IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4)	122
6	IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5)	14
7	IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6)	16
8	IL CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI (SEZIONE 7)	19
9	APPENDICE COVID E APPENDICE LAVORO AGILE	21
10	OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE	23

1 PREMESSA – I CONTROLLI INTERNI NEL 2020

1.1. Quadro normativo di riferimento. L'importanza del sistema dei controlli interni negli enti locali ai fini della garanzia di una sana gestione finanziaria e del rispetto degli equilibri di bilancio si riflette nelle funzioni di verifica intestate alla Corte dei conti dal legislatore sin dall'introduzione dell'art. 3 c. 4 della L.n. 20/1994 e dall'art. 7 c. 7 della L. n. 131/2014.

In quest'ottica si colloca la previsione di cui all'art. 148 del TUEL, il quale ha disciplinato i poteri di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, che sono tenute a verificare annualmente, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. La norma, oggetto di modifiche ad opera del D.L. n. 174/2012 e n. 91/2014, ha imposto ai sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o al presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, la redazione di un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

Il referto, redatto in conformità alle linee guida elaborate annualmente dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, integra così il quadro informativo nella disponibilità delle Sezioni di controllo territoriali nello svolgimento dei controlli di regolarità e legittimità delle gestioni.

Il ruolo del sistema integrato dei controlli interni quale presidio della stabilità finanziaria e dell'equità intergenerazionale si riflette anche nella previsione contenuta nel comma 4 dell'art. 148 TUEL, il quale ha introdotto l'irrogazione di una sanzione pecuniaria a carico degli amministratori locali da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali nei casi di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottati dall'Amministrazione. Infatti, la Sezione delle Autonomie ha ricordato che *“presso le Sezioni giurisdizionali regionali, in forza del comma 4, art. 148 del Tuel, potranno essere attivati giudizi per l'irrogazione di sanzioni agli amministratori nel caso le Sezioni di controllo dovessero rilevare l'assenza o l'inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottati dagli Enti”* (deliberazione n. 13/2021/INPR del 21 luglio 2021).

1.2. Il questionario-referto 2020. Anche per l'anno 2020, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 13/2021/INPR del 21 luglio 2021 ha approvato la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020 la cui impostazione risponde principalmente all'esigenza di offrire *“uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente per la raccolta di dati omogenei e comparabili basati su criteri univoci idonei a fornire una visione d'insieme su cui fondare valutazioni di adeguatezza, affidabilità ed efficacia circa il sistema dei controlli realizzato nel corso del tempo dai singoli Enti”*.

La relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni conserva in buona parte inalterato il contenuto delle Linee guida approvate gli scorsi anni, essendo strutturata in forma di questionario a risposta sintetica articolato in 8 sezioni (cfr. deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR) riferite ai seguenti argomenti: Sistema dei controlli interni, Controllo di regolarità amministrativa e contabile, Controllo di gestione, Controllo strategico, Controllo sugli equilibri finanziari, Controllo sugli organismi partecipati, Controllo sulla qualità dei servizi. Ciascuna sezione è corredata da uno spazio NOTE, posto dopo i quesiti, dedicato ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni, ovvero all'inserimento di informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari. Viene inserita una *“appendice COVID”*, strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto svariati profili, e una *“appendice lavoro agile”*, collegata ai controlli relativi al c.d. *“smart working”*. Giova ricordare che per affrontare la complessità e le complesse sfide poste dall'emergenza epidemiologica derivante dall'emergenza COVID-19, la Sezione delle autonomie, con deliberazione n. 18/2020/INPR del 7 ottobre 2020, ha fornito agli organi e alle strutture di controllo interno degli enti territoriali criteri d'indirizzo volti a dotare i controlli di più adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) per contrastare efficacemente le emergenze attuali e future, al fine di rafforzare i processi di controllo nel contesto della complessa e delicata situazione sanitaria.

1.3. Gli obblighi di trasmissione alla Corte dei conti. Con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 13/2021/SEZAUT/INPR è stato ribadito che, anche per l'anno 2020, la relazione-questionario riguardante i controlli svolti nell'anno 2020 deve essere trasmessa alla Corte dei conti entro il 31 dicembre 2021 - salvo il termine più breve eventualmente stabilito dalle Sezioni regionali per gli Enti territoriali di rispettiva competenza - mediante caricamento a Sistema Con.Te.

Il Comune di Cagliari ha allegato al sistema "Con.Te" la relazione referto in data2021 (quindi entro il termine stabilito del 31 dicembre 2021), nonché copiosa documentazione (report, statuti, regolamenti), che ha consentito alla Sezione di evitare indagini istruttorie e richieste di integrazioni documentali al Comune.

1.4. Parametri e finalità del controllo affidato alla Corte dei conti. Le verifiche intestate alla Sezione regionale della Corte dei conti comprendono, come precisato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR il controllo dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni; la valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati; la verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile; la rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; il monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente; il monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati.

L'esito delle analisi dei questionari relativi agli esercizi anteriori a quello in esame è compendiato nella relazione allegata alla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 23/SEZAUT/2019 sulle modalità e sul grado di applicazione della disciplina dei controlli interni. L'analisi ha utilizzato indicatori in grado di monitorare l'adeguatezza delle verifiche svolte dall'ente, in particolare se siano stati raggiunti i livelli di efficacia, efficienza ed economicità, se l'organizzazione sia stata funzionale agli scopi prefissati e se la qualità dei servizi sia stata aderente agli requisiti richiesti dalla normativa. Dall'analisi effettuata, il Comune di Cagliari è risultato tra gli enti classificati a rischio di controllo "**medio-basso**".

Pertanto, in esito all'attività istruttoria svolta e all'analisi del referto 2020, il Collegio esprime le seguenti considerazioni e valutazioni sulla adeguatezza dei controlli interni del Comune di Cagliari in conformità ai criteri metodologici già enunciati da questa Sezione regionale per gli

esercizi anteriori a quello in esame e agli orientamenti ed ai principi interpretativi della Sezione delle Autonomie. In seguito all'analisi del referto e all'attività istruttoria svolta rispetto ad ogni singola tipologia di controllo, e alle due nuove appendici COVID e Lavoro Agile, emergono un quadro sufficientemente completo del sistema dei controlli interni attivato dall'ente, nonostante permangano carenze strutturali e organizzative che devono essere evidenziate al Comune al fine della adozione delle opportune misure correttive e della generale implementazione del sistema integrato dei controlli interni, restando impregiudicata ogni valutazione sulla gestione finanziaria nel quadro complessivo dei controlli intestati alla Sezione regionale.

2 IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZIONE 1)

2.1. Le precedenti verifiche della Sezione di Controllo per la Sardegna sul sistema integrato dei controlli interni nel Comune di Cagliari. La prima sezione del questionario, dedicata al “sistema dei controlli interni”, è finalizzata alla ricognizione degli adempimenti comuni alle differenti tipologie di verifiche che costituiscono il sistema integrato dei controlli interni. Il Comune di Cagliari era già stato oggetto di verifica da parte della Sezione di controllo della Regione Sardegna con deliberazioni n. 13/2018/VSGC e n. 67/2020/VSGC. Nell’ambito della verifica relativa all’anno 2018, la Sezione rileva la carenza del contenuto del Referto del Controllo Strategico sotto il profilo della valutazione dell’attività propria dei Soggetti partecipati e, quanto al controllo strategico, ed evidenzia la diversa metodologia nello svolgimento dello stesso controllo che ha utilizzato come base di riferimento, diversamente dagli anni precedenti, il DUP e non il PEG.

2.2. Esercizio 2020. Dalla disamina del questionario 2020 emerge un parziale miglioramento degli strumenti di verifica approntati dall’ente nell’ambito di un processo di attuazione delle indicazioni fornite da questa Sezione con precedente deliberazione n. 67/2020/VSGC che l’ente dovrà proseguire ed implementare per garantire l’efficacia complessiva del sistema integrato dei controlli interni. L’ente ha dichiarato di aver esercitato il sistema dei controlli interni in piena ed effettiva conformità alle previsioni e alle finalità indicate dai Regolamenti dell’Ente salvo il controllo sugli organismi partecipati. Il Regolamento dei controlli interni del Comune si articola in tutte le tipologie del controllo (controllo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, controllo strategico, controllo sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati). Sotto il profilo quantitativo, rappresentativo dell’impegno profuso dall’Amministrazione comunale nell’attività reportistica delle varie tipologie di controllo, emerge che dei 15 report previsti ne sono stati prodotti 18 (1.2). A fronte dei report ufficializzati nell’anno da delibere di Giunta o del Consiglio, non sono state avviate azioni correttive (1.5). Non sono intervenute segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza circa l’inadempimento degli obblighi di pubblicazione (1.3), e sono state registrate criticità nell’organizzazione e nell’attuazione dei controlli sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi (punto 1.4).

3 IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 2)

3.1. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, previsto dall'art. 147-bis del TUEL, viene effettuato, in via preventiva, da ciascun responsabile di servizio attraverso il parere di regolarità tecnica e dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile nonché del visto di attestazione della copertura finanziaria. Il controllo di regolarità amministrativa avviene nella fase successiva con le modalità definite dall'ente, sotto la direzione del segretario e nel rispetto della normativa vigente. Nell'ambito della propria autonomia organizzativa il Comune di Cagliari ha disciplinato l'esercizio del controllo di regolarità amministrativa e contabile negli articoli 5-7 bis.

3.2. L'analisi del questionario 2020. Dall'analisi della relazione-questionario si evince che l'ente ha dichiarato 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, e che gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre a controllo successivo. Per quanto riguarda il controllo successivo di regolarità, il Comune nel questionario si dichiara che la campionatura degli atti esaminati, per un totale di 1132, è avvenuta per estrazione casuale semplice. Nelle note l'ente ha precisato che si precisa che nell'ambito del controllo successivo di regolarità amministrativa, la frequenza di trasmissione dei report è "semestrale", mentre la frequenza di trasmissione dei report nell'ambito del controllo successivo di regolarità contabile è "trimestrale". In merito, la Sezione deve rammentare che, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, l'art. 147 bis del TUEL prevede che *"il controllo successivo di regolarità amministrativa sia assicurato secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite, nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente, sotto la direzione del segretario e alla stregua di tecniche di campionamento statistico probabilistico, debitamente motivate. A tale proposito risulterebbe utile disporre, di metodi di campionamento affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico"* (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG). La Sezione, nel valutare positivamente l'organizzazione di tale tipologia di controllo, intende rimarcare l'importanza, ricordando come la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR abbia evidenziato che *"appare*

fondamentale per un corretto espletamento del controllo di regolarità, la scelta degli atti da sottoporre a verifica, in modo da consentire all'amministrazione di monitorare con particolare attenzione i settori di attività che, per numero di irregolarità e per criticità riscontrate, possano considerarsi per così dire "sensibili". Il feed-back atteso deve potersi sostanziare nell'evidenziazione di criticità emergenti dall'interpretazione di disposizioni normative (che rendano necessaria l'emaneazione di circolari esplicative da parte del Segretario comunale), nell'individuazione di criticità di carattere organizzativo, relative, anche, all'affidabilità delle procedure informatiche utilizzate ed, infine, a fronte del reiterarsi di irregolarità, nell'adozione di direttive volte a prevenire il ripetersi delle stesse."

3.3. Analisi del Report 2020. L'ente ha puntualmente prodotto alla Sezione il "referto sul controllo successivo di regolarità amministrativa relativo all'attività svolta nel corso del 1° semestre 2020", dal quale emerge che ogni atto, estratto secondo la metodologia predefinita, è stato analizzato secondo indicatori di legittimità (rispondenza a norme di legge e regolamenti, rispetto della normativa sulla privacy, correttezza del procedimento amministrativo) e indicatori di qualità (oggetto compiuto, qualità dell'atto amministrativo, trasparenza dell'iter logico che ha condotto all'adozione del provvedimento, collegamento a programmi e obiettivi) che sono stati evidenziati in un'apposita scheda-controllo. Nel complesso, su 505 atti esaminati, in 39 casi, pari a 7,72% sono riscontrate carenze sotto il profilo della legittimità e correttezza amministrativa, riconducibili in 22 casi, pari al 4,36 % a mancata rispondenza a norme di legge e regolamenti, in 17 casi di difformità, pari al 3,37% relativamente al rispetto della normativa in materia di privacy in quanto gli atti hanno evidenziato dati personali non pertinenti ed in eccedenza. Osservando le criticità in ordine alla qualità dell'atto amministrativo, sono state riscontrate 28 anomalie inerenti la qualità dell'atto amministrativo, pari al 5,54% degli atti esaminati

3.4. Le raccomandazioni della Sezione. La Sezione, nel valutare positivamente l'attenzione manifestata verso l'organizzazione di tale tipologia di controllo dall'Ente, rimarca, tuttavia, che permangono significativi profili di criticità ai quali è necessario porre rimedio. In merito alla qualità del *reporting*, la Sezione invita l'ente a rafforzare il numero di report prodotti rispetto a quelli previsti, e ad avviare i processi correttivi idonei a rimuovere le criticità registrate nell'organizzazione e nell'attuazione del controllo di regolarità amministrativa e contabile.

4 IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 3)

4.1. Il controllo di gestione è descritto all'art. 147 del TUEL come un controllo diretto a verificare *“l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati”*. L'art. 196 del TUEL indica lo scopo dell'attività di controllo in questione, ossia *“garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa”* e dispone che gli enti locali applicano il controllo di gestione secondo le modalità stabilite dal TUEL, dai propri statuti e dai regolamenti di contabilità. L'art. 198-bis del TUEL prevede, inoltre, che la struttura operativa alla quale è assegnato il controllo di gestione sia tenuta a trasmettere la comunicazione del relativo referto alla Corte dei conti. Gli artt. 9 e 10 del Regolamento comunale dei controlli interni contengono una disciplina dettagliata del controllo di gestione, in quanto ne prevedono le fasi, i soggetti coinvolti introducono la disciplina dell'ufficio controllo di gestione e dei report che devono essere predisposti.

4.2. L'analisi del questionario 2020. Dall'analisi del questionario emerge che il Comune di Cagliari ha dichiarato, in primo luogo, l'assenza di criticità riguardo al controllo direzionale, di essersi dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo e di avvalersi di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia. I *report* periodici tempestivi ed aggiornati idonei a fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere in meno del 50% dei casi e sono stati elaborati ed applicati tutti gli indicatori. Il controllo di gestione è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento e di determinare la riprogrammazione degli obiettivi. Già dall'analisi del referto emerge un sensibile miglioramento del controllo di gestione rispetto a quanto accertato dalla Sezione con precedente deliberazione n. 67/2020/VSGC, e che il controllo di gestione risulta adeguatamente avviato.

4.3. Il referto di gestione 2020. Il referto del controllo di gestione 2020 è stato redatto in base agli artt. 196, 197, 198, 198 bis TUEL, e risulta regolarmente trasmesso alla Sezione regionale della Corte dei conti, tramite il sistema Con.Te. Il referto contiene la misurazione finale dei risultati conseguiti, le misure e gli indicatori dei servizi a domanda individuale di tutti gli altri

servizi a domanda individuale di tutti gli altri servizi comunali; il monitoraggio delle acquisizioni di beni e servizi e affidamenti di incarichi esterni a persone fisiche.

4.4. Le raccomandazioni della Sezione. La Sezione, nell'apprezzare il miglioramento dell'organizzazione del controllo di gestione da parte del Comune rispetto alla precedente verifica, osserva che permangono margini di miglioramento nell'ambito del controllo di gestione che ne indeboliscono la compiuta organizzazione e l'attuazione. Giova, infatti, rammentare che il controllo di gestione (cfr. deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR) non può prescindere dall'utilizzo di strumenti tecnico-contabili quali: il *budget*, che per gli enti locali può essere rappresentato dal PEG; la contabilità analitica, fondata su una contabilità generale economico-patrimoniale; l'analisi di bilancio, con gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; il *benchmarking*; il sistema di *reporting*. La Sezione deve allora ribadire che il controllo di gestione mira ad evidenziare lo scostamento tra obiettivi e risultati e deve essere fondato su un sistema informativo delle criticità rilevate, al fine di consentire ai responsabili della decisione di approntare le conseguenti azioni correttive. La deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 23/SEZAUT/2019/FRG precisa che il controllo di gestione *“ha carattere ciclico, la sua impostazione va preceduta da una precisa definizione degli obiettivi gestionali di breve periodo, affidati ai responsabili dei servizi con il piano esecutivo di gestione o con il piano dettagliato degli obiettivi”* e attraverso *“la comparazione tra costi e servizi si pervengono a valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività intesa a realizzare gli obiettivi. Affinché il controllo di gestione possa realmente essere efficace, è indispensabile che venga supportato da un buon sistema informativo, da cui ricavare continuamente le informazioni e i dati necessari. Esso è animato dalla cultura dei risultati che, oltre al raggiungimento delle finalità prefissate, procede ad una valutazione della coerenza del loro rapporto con le risorse disponibili. La valutazione di adeguatezza/congruenza tra obiettivi e risultati è praticabile, perché la verifica attuata alla luce dei parametri di efficacia, efficienza ed economicità costituisce anche espressione del principio costituzionale di buon andamento, con la possibilità di misurare, grazie all'utilizzo degli indicatori, lo stato di attuazione degli obiettivi programmati. Per gli attori del controllo in argomento, ovvero i responsabili dei singoli servizi e del servizio finanziario, la verifica dell'adeguatezza dell'agire amministrativo si estende alle valutazioni di idoneità dell'organizzazione agli scopi perseguiti. Presupposto, nonché profilo fondamentale del controllo di gestione, è l'adozione del sistema di contabilità analitica per centri di costo”*.

5 IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 4)

5.1. Quadro normativo di riferimento. Il controllo strategico è previsto e disciplinato dall'art. 147-ter del TUEL che ne definisce la funzione come momento di verifica dello stato di attuazione dei programmi, secondo le linee approvate dal Consiglio, attraverso la *“rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici”*. Così come concepito dall'art. 147 ter del Tuel il controllo strategico *“non è solo un supporto della politica, ma anche un'attività funzionale all'adempimento relativo agli equilibri di bilancio. Esso è anche, in qualche modo, collegato al controllo di qualità, sia direttamente che tramite l'intermediazione di organismi esterni che, con il ricorso ad apposite metodologie, verificano e riferiscono sulla soddisfazione degli utenti esterni e interni”* (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

Il Comune di Cagliari ha regolato il controllo strategico all'interno degli artt. 3-4 del Regolamento per la disciplina dei Controlli Interni, i quali delineano finalità e fasi di questa tipologia di controllo. Tra gli atti acquisiti si è esaminato il DUP 2020/2022 del Comune di Cagliari che costituisce il documento di maggiore importanza nella definizione degli indirizzi dal quale si evincono le scelte strategiche e programmatiche operate dall'amministrazione, indica non solo le missioni che compongono la spesa e gli obiettivi strategici ad esse riferibili, ma anche gli obiettivi operativi descritti per missioni e programmi correlati, e la Relazione sulla performance 2020.

5.2. L'analisi del questionario 2020. Dall'analisi del questionario emerge che risultano elaborati ed applicati tutti gli indicatori. Sul punto la Sezione deve rammentare l'importanza degli indicatori, che consentono *“la misurazione del grado di realizzazione degli obiettivi”* e, più in generale, la rilevanza del controllo strategico che *“valuta criticamente i progetti alla luce dei risultati ottenuti, estendendone l'esame a vari settori. La rilevazione degli esiti ottenuti rispetto agli obiettivi predeterminati, si realizza attraverso la valutazione delle performances degli amministratori, delle risorse impiegate e a disposizione, dei tempi fissati e ottenuti di realizzazione, delle procedure operative attivate e le rilevazioni periodiche del grado di soddisfazione degli utenti”* (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG). Nel questionario risultano indicati alcuni parametri in base ai quali l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi (4.8), e si

riferisce di una percentuale media del 17 % di obiettivi raggiunti nell'anno. L'Ente attesta che il controllo strategico è integrato con il controllo di gestione (4.1). L'ente dichiara di aver adottato una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi.

5.3. Le raccomandazioni della Sezione. Il Collegio valuta positivamente l'intervenuta integrazione tra controllo strategico e controllo di gestione, che consentirà di alimentare e ponderare in prospettiva sia il ciclo di programmazione sia le specifiche e settoriali politiche a questo inerenti, nonché l'approvazione del referto sul controllo strategico per l'anno 2020. Tuttavia, si rimarca la necessità di implementare la percentuale media di obiettivi strategici raggiunti nell'anno, e si invita il Comune a rafforzare questa tipologia di controllo mediante l'adozione di idonee misure correttive funzionali a valorizzare la specificità del controllo strategico, in particolare tramite il monitoraggio dello stato di attuazione del PEG e la verifica dello stato di attuazione dei programmi adottati nell'anno. A tal fine, il Collegio sottolinea l'importanza del controllo strategico, che *"valuta criticamente i progetti alla luce dei risultati ottenuti, estendendone l'esame a vari settori. La rilevazione degli esiti ottenuti rispetto agli obiettivi predeterminati, si realizza attraverso la valutazione delle performances degli amministratori, delle risorse impiegate e a disposizione, dei tempi fissati e ottenuti di realizzazione, delle procedure operative attivate e le rilevazioni periodiche del grado di soddisfazione degli utenti. Grazie alle conseguenti delibere di ricognizione dei programmi, l'ente dà conto del grado di soddisfazione degli obiettivi, oltre che dell'adeguatezza delle risorse rispetto ad essi. L'esito negativo del controllo rimette in discussione le scelte operate e impone di rimediarle. In pratica, il controllo strategico verifica l'attitudine dell'ente a programmare, assieme alla corretta capacità di misurare il grado di realizzazione sia dei risultati che delle performance"* (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

6 IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 5)

6.1. Il quadro normativo di riferimento. Il controllo sugli equilibri finanziari, come previsto dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità. La norma prevede che *“il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.”* Il Comune di Cagliari ha previsto le linee fondamentali di questa tipologia di controllo all'interno dell'art. 8 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni, secondo il quale il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario, come individuato nella struttura organizzativa dell'ente, e mediante la vigilanza del collegio dei revisori dei conti, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.

6.2. L'analisi del questionario 2020. Nel questionario si dichiara che questa tipologia di controllo è esercitata in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti dell'ente (1.1 lett. d), che sono stati prodotti report in numero maggiore rispetto a quelli previsti, che non sono emerse criticità nella organizzazione o nella attuazione di tale controllo e che il programma dei pagamenti è sempre stato compatibile con le disponibilità di cassa. Il questionario attesta, inoltre, che non sono state richieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario e che non si è dovuto impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione per salvaguardare gli equilibri finanziari. Dal questionario emerge che il controllo sugli equilibri finanziari è stato integrato con il controllo sugli organismi partecipati, e che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari. Nel questionario l'ente ha dichiarato che è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del Tuel.

6.3. Il report sugli equilibri finanziari. Il Comune ha prodotto in allegato al questionario il report sul controllo sugli equilibri finanziari, nel quale sono indicati il prospetto analisi delle entrate di competenza, i prospetti analisi delle spese di competenza e il prospetto quadro equilibri di parte corrente. Nel *report* l'ente attesta che *“complessivamente, il quadro degli equilibri di parte corrente evidenzia un risultato negativo per € -42.279.693,36 (nello stesso periodo del 2019 era pari a € -69.914.390,78); al momento, detto risultato è “fisiologico” tenuto conto del fatto di quanto già evidenziato per le entrate tributarie (le principali entrate tributarie non possono ancora essere accertate del tutto alla data odierna) nonché del fatto che alcune spese correnti, come gli stanziamenti relativi al trattamento economico principale del personale, sono impegnate per l'intero anno fin dall'inizio dell'esercizio”*.

6.4. Le raccomandazioni della Sezione. I profili di criticità evidenziati delineano un quadro caratterizzato da alcune carenze strutturali e metodologiche del controllo sugli equilibri finanziari. La Sezione ritiene opportuno ribadire in questa sede quanto rilevato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, la quale ha precisato che il controllo sugli equilibri finanziari *“è rivolto a finalizzare l'abituale raffronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di misure atte anche a garantire il rispetto degli equilibri di bilancio (sentenza Corte Cost. n. 198/2012). Trattasi di un controllo “dinamico” perché collegato in qualche modo al più ampio principio del pareggio di bilancio e perché l'attività di gestione viene guidata anche dalle misure correttive suggerite dalla Corte dei Conti”*.

7 IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE 6)

7.1. Quadro normativo di riferimento. Il controllo sugli organismi partecipati è disciplinato dall'art. 147 *quater* TUEL il quale prevede che *“l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente”*. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale e i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato.

Il Comune di Cagliari ha recepito la normativa nazionale regolando il controllo sugli organismi partecipati negli artt. 11-12 del Regolamento sui controlli interni, i quali disciplinano il controllo sulle società partecipate e l'organizzazione interna.

7.4. L'analisi del questionario 2020. Come precisato nelle linee guida relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2019 adottate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, il questionario somministrato agli enti contiene domande dirette a verificare *“il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, con specifici approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e finanziari, la valutazione del rischio aziendale e la tipologia degli indicatori applicati”*. Nel questionario l'Ente ha dichiarato che il sistema dei controlli sugli organismi partecipati è esercitato in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti dell'ente, ma che sono state registrate criticità nella organizzazione o nell'attuazione di tale tipologia di controlli. Sono stati prodotti tutti i report previsti, sono stati definiti per l'anno gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'ente.

L'ente dichiara, inoltre, che non sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'ente; solo alcuni organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la Carta dei servizi (6.15); sono stati elaborati ed applicati negli anni tutti gli indicatori (6.16); risultano, inoltre, essere stati aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico (6.10). Nelle note l'ente precisa che sono state prese in considerazione solo le partecipazioni "dirette": Consorzio Parco Naturale Regionale Molentargius-Saline; Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari (Cacip); Ente di Governo

d'ambito della Sardegna (Egas); Abbanoa S.p.a.; Gruppo C.T.M. (composto da C.T.M. S.p.a. e Parkar S.r.l.); Its Città Metropolitana S.c.a.r.l.; Società Ippica di Cagliari S.r.l. in liquidazione; Fondazione Teatro Lirico di Cagliari.

7.5. Il Bilancio consolidato 2020. Con deliberazione n. 248/2020 del Consiglio comunale è stata approvata la ricognizione di Enti, Aziende e Società che costituiscono il "Gruppo Amministrazione Pubblica del Comune di Cagliari", ai sensi dell'articolo 3 del Principio contabile applicato concernente il Bilancio consolidato - Esercizio 2020. Linee guida per la redazione del Bilancio Consolidato 2020. Con tale provvedimento è stata approvata la definizione del Gruppo Amministrazione Pubblica (G.A.P.) del Comune di Cagliari al 31.12.2020 che comprende i seguenti enti: Società Ippica di Cagliari S.r.l. in liquidazione, ITS Città Metropolitana S.C.a.r.l., Gruppo CTM S.p.A. costituito da CTM S.p.A. - Capogruppo, Abbanoa S.p.A., Tecnocasic S.p.A.; Enti strumentali partecipati: Fondazione Teatro Lirico di Cagliari, Consorzio del Parco Naturale Regionale Molentargius - Saline, Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna (E.G.A.S.), Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari (CACIP); Consorzio per la REindustrializzazione dell'Area chimica di Assemini - Cagliari (C.RE.A.). E' stato, inoltre, definito il perimetro di consolidamento, che comprende i seguenti enti: Società Ippica di Cagliari S.r.l. in liquidazione Integrale; ITS Città Metropolitana S.C.a.r.l.; Gruppo CTM S.p.A. (CTM S.p.A. e Parkar S.r.l.); Abbanoa S.p.A.; Tecnocasic S.p.A.; Fondazione Teatro Lirico di Cagliari; Consorzio del Parco Naturale Regionale Molentargius - Saline; Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna (E.G.A.S.); Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari (CACIP).

7.6. Le raccomandazioni della Sezione. La Sezione, preso atto di quanto attestato dall'ente nel questionario, richiama l'ente ad implementare i controlli sugli organismi partecipati rimuovendo le criticità emerse in sede di analisi del questionario-referto per l'anno 2020 che inficiano la piena efficacia di tale forma di controllo. La Sezione invita l'ente a garantire l'efficacia di tale forma di controllo, adottando gli interventi organizzativi e regolamentari opportuni a rimuovere le fragilità di sistema evidenziate anche incrementando l'attività di reportistica. A riguardo, la Sezione rammenta che *"alla struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati compete invece l'adozione consapevole e ragionata dei provvedimenti "adeguati" richiesti dall'art. 14 del TUSP, al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici di interesse generale e predisporre piani di risanamento idonei a sostenere il sistema socioeconomico territoriale"*

(deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR) Ai fini del controllo in esame si richiama quanto osservato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG nella quale si precisa che *“le società partecipate erogano servizi pubblici e/o svolgono attività per conto dell’Ente, pertanto i relativi controlli devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all’Ente proprietario. Quest’ultimo organizza un idoneo sistema informativo, finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra sé e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, i contratti di servizio, la loro qualità e il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica. Tutti questi aspetti si articolano in una molteplicità di elementi conoscitivi, indispensabili ad effettuare il monitoraggio sull’andamento della società e a introdurre le misure correttive”*.

8 IL CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI (SEZIONE 7)

8.1 Il quadro normativo di riferimento. Il controllo sulla qualità dei servizi è menzionato nell'art. 147, lett. e) del TUEL in forza del quale gli enti locali garantiscono *“il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente”*. Il Comune di Cagliari ha dedicato al controllo sulla qualità dei servizi gli artt. 13-15 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni, che prevede le finalità, le modalità ed i soggetti coinvolti in questa tipologia di controlli.

8.2. L'analisi del questionario 2020. Nella relazione-questionario l'ente ha dichiarato di aver adottato la Carta dei Servizi (7.1), di aver effettuato analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi in termini di prontezza ovvero tempestività/adequatezza dei tempi di risposta, coerenza ed esaustività delle risposte alle richieste degli utenti e di minori disagi o imprevisti prodotti da disservizi (7.2); che sono stati elaborati ed utilizzati tutti gli indicatori salvo quello sulla affidabilità del servizio e la conformazione agli standard di qualità (punto 7.5) e che gli indicatori adottati soddisfano i requisiti di appropriatezza (rilevanza, accuratezza, temporalità, fruibilità, interpretabilità e coerenza) (7.6). L'ente ha attestato di aver effettuato annualmente indagini sulla soddisfazione degli utenti (7.8), e che gli standard di qualità programmati nell'anno sono determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi (7.7). Le rilevazioni sulla qualità dei servizi nell'anno 2020 non si sono estese agli organismi partecipati (punto 7.4)¹, non sono stati effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (punto 7.9) e non è stato previsto il coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità (punto 7.10).

8.3. Le raccomandazioni della Sezione. Il Collegio raccomanda all'ente di elaborare ed applicare tutti gli strumenti idonei ad introdurre ed implementare questa tipologia di controllo e a rimuovere con inderogabile tempestività le criticità rilevate, ricordando che, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, conoscere le aspettative e i bisogni dei destinatari è *“condizione*

¹ Tuttavia, nelle note dedicate alla sezione di cui trattasi il Comune di Cagliari ha dichiarato che sarà prevista l'estensione delle rilevazioni sulla qualità dei servizi anche agli organismi partecipati.

indispensabile per costruire indicatori di misurazione e verifica della qualità, come rapporto tra prestazioni erogate e bisogni soddisfatti. Il valore della customer satisfaction nelle amministrazioni pubbliche consiste nell'individuare il potenziale di miglioramento dell'Ente, nonché dei fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere. Rilevare la customer satisfaction serve a costruire un modello di relazione amministrazione-cittadini basato sulla fiducia e a dare nuova legittimazione all'azione pubblica fondata sulla capacità di fornire risposte tempestive e corrispondenti ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese" (cfr. deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR).

9 APPENDICE COVID E APPENDICE LAVORO AGILE

9.1. Appendice Covid. Il referto 2020. Il questionario 2020 delineato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR contiene una appendice aggiuntiva *“strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto svariati profili (programmazione, metodologie, implementazione di aree specifiche di controllo)”*. Nel questionario 2020 il Comune di Cagliari dichiara che: non sono stati adottati specifici *“protocolli”* per il sistema dei controlli interni, adattandoli alla nuova situazione determinata dal contesto emergenziale dovuto al Covid-19 (punto 8.1); non sono state adeguate le modalità di attuazione e i relativi regolamenti interni dei controlli di regolarità amministrativa e contabile in seguito all'emergenza sanitaria (8.3); gli organi di controllo interno hanno programmato verifiche successive, anche a campione, su atti di spesa, finalizzati a fronteggiare l'emergenza pandemica (8.4); non sono state rafforzate le procedure di controllo sulle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea (domanda 8.5); all'interno dell'ente non sono state istituite strutture dedicate alla verifica del corretto utilizzo dei fondi comunitari (8.6). In relazione al controllo di gestione, l'ente dichiara che è stato verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati a seguito delle esigenze di straordinarietà derivanti dalla situazione emergenziale (domanda 8.7), è stato effettuato il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi assegnati e dei relativi tempi di realizzazione in seguito all'adozione del lavoro agile (domanda 8.8 e 8.9). Riguardo al controllo strategico, non è stata adeguata la programmazione strategico - operativa (domanda 8.11), né rivisto il DUP (domanda 8.12), tuttavia l'ente ha saputo adattare efficacemente i propri moduli organizzativi all'emergenza pandemica, assicurando la continuità dei servizi forniti (domanda 8.13). Relativamente al controllo sulla qualità dei servizi, è stata garantita la corretta e costante informazione sui servizi disponibili in presenza e da remoto e sulla modalità di fruizione degli stessi (domanda 8.22).

9.2. Appendice Lavoro agile. Il referto 2020. Altro elemento di novità contenuto nel questionario referto per l'anno 2020 è rappresentato da un'appendice dedicata all'analisi degli effetti del lavoro agile nell'ambito del sistema dei controlli interni. Per cogliere l'impatto di questa importante innovazione organizzativa sono stati inseriti alcuni quesiti specifici inseriti in una appendice aggiuntiva. Nel referto 2020 l'ente indica di aver incontrato un grado di

difficoltà basso nell'organizzare le prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile (domanda 9.3), e di aver proceduto a disciplinare il sistema di rendicontazione delle attività svolte in modalità di lavoro agile (9.6) e che il sistema di misurazione e valutazione della performance è stato adeguato alla nuova organizzazione del lavoro agile (9.7).

9.3. Le raccomandazioni della Sezione. La Sezione, nell'evidenziare la necessità di adeguare gli obiettivi assegnati alle mutate esigenze e modalità di svolgimento delle attività rispetto alle tradizionali modalità di lavoro ed il possibile impatto dei processi di lavoro, richiama l'ente ad osservare quanto evidenziato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR, secondo la quale *“la trattazione dei quesiti sul lavoro agile in una separata appendice è dettata dalla consapevolezza che tale nuovo approccio dell'organizzazione del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente, rimarrà, finita l'emergenza, una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa “in presenza”.* Pertanto, l'implementazione dei sistemi di controllo interno deve necessariamente tenere conto dell'evoluzione in atto e degli effetti della pandemia sulla complessiva organizzazione del lavoro, rafforzando la rendicontazione del lavoro effettuato. Come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, *“la necessità di adeguare gli obiettivi assegnati alle mutate esigenze e modalità di svolgimento delle attività riguarda anche il controllo di gestione, nell'ambito del quale sarebbe utile stimare gli effetti della prosecuzione delle modalità di “lavoro agile” rispetto alle tradizionali modalità di lavoro e il possibile impatto dei processi di lavoro a distanza sull'intera organizzazione di lavoro. In questa fase, accanto alla necessità di potenziare gli strumenti di accesso e di monitoraggio delle attività e dei servizi a garanzia della sicurezza degli ambienti e delle persone, andrebbero altresì effettuate opportune analisi dirette a verificare la coerenza degli obiettivi di gestione e dei risultati raggiunti con l'evoluzione in atto, nonché l'appropriatezza degli indicatori adottati e il livello degli standard di qualità programmati. Il tempestivo aggiornamento del modello organizzativo, prodotto dalla necessità di conformarsi alle modifiche del quadro normativo di riferimento o di revisione degli assetti operativi dell'Ente, richiede più frequenti interlocuzioni tra gli organi di controllo interno e l'Amministrazione, al fine sia di mitigare i rischi di contagio tra i lavoratori sia di fornire una più chiara visione delle reali possibilità di interventi di spesa o di rinvio/riduzione di entrate tributarie e tariffarie conseguenti alle forti sollecitazioni provenienti dal territorio”* (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

10 OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

A conclusione degli accertamenti istruttori sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Cagliari, ente classificato a **rischio "medio-basso"** (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019), il Collegio, preso atto degli sforzi organizzativi in atto e le determinazioni assunte al riguardo dalla governance e nella gestione dell'ente in parziale ed iniziale recepimento dei rilievi sollevati dalla Sezione nella precedente verifica, rimarca il persistere di criticità che affliggono il sistema dei controlli interni del Comune riservandosi ogni ulteriore verifica nei prossimi cicli di controllo, a partire dal questionario 2021. Tali criticità richiedono integrazioni ed idonee misure correttive da parte dell'ente nonché il recepimento puntuale - nell'ambito dell'assetto gestionale, organizzativo e regolamentare dell'ente - delle indicazioni fornite nelle linee guida della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti sopra richiamate.

Si svolgono, al riguardo, le seguenti considerazioni conclusive:

- 1) si ritiene di formulare un **giudizio di complessiva adeguatezza** del sistema dei controlli interni attivato dall'ente e si evidenzia un parziale miglioramento del sistema dei controlli approntato dall'ente nell'ambito di un processo di attuazione delle indicazioni fornite con precedente deliberazione. Il Collegio valuta positivamente l'**attività di reportistica, che risulta** complessivamente **adeguata**, e la **documentazione prodotta** dall'Ente in allegato al questionario 2020, che ha consentito di evitare chiarimenti istruttori;
- 2) l'ente dovrà inderogabilmente proseguire e rafforzare l'azione di potenziamento e miglioramento del sistema integrato dei controlli interni, al fine di rafforzarne l'efficacia;
- 3) si invita a **potenziare il numero di report** previsti e prodotti in quanto l'attività di reportistica risulta inferiore a quella prevista in alcune tipologie di controllo (controllo di regolarità amministrativo-contabile e controllo strategico);
- 4) si raccomanda di rimuovere le criticità registrate nell'organizzazione e nell'attuazione del controllo **strategico** e sulla **qualità dei servizi**;
- 5) si invita ad adottare **azioni correttive** a fronte di **report ufficializzati** nell'anno;

- 6) si raccomanda di implementare il numero di **obiettivi strategici** contenuti nel DUP e raggiunti nell'anno;
- 7) si formula espressa raccomandazione ad implementare i controlli sugli **organismi partecipati**, rimuovendo le criticità emerse in sede di analisi del questionario per l'anno 2020 che inficiano la piena efficacia di tale forma di controllo;
- 8) si sollecita ad implementare il **controllo sulla qualità dei servizi**: in particolare, aumentando il numero di indicatori elaborati e utilizzati e prevedendo forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse.

