

Deliberazione n. 59/2023/VSGC



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 Elisa Carnieletto	Referendario relatore

nella Camera di consiglio del 5 giugno 2023

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 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. 16/SEZAUT/2022/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 2021”;

VISTA la deliberazione della Sezione di controllo della Regione Sardegna n. 14/2023/INPR di approvazione del programma delle attività di controllo per l'anno 2023;

VISTA la relazione-questionario sul sistema dei controlli interni per l'esercizio 2021 della Comune di Cagliari;

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

Vista la nota del 1 giugno 2023 con la quale il Magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

VISTA l'ordinanza presidenziale n. 8 bis/2023, con la quale è stata convocata l'odierna camera di consiglio;

UDITO il Magistrato Relatore Referendario Elisa Carnieletto;

Ritenuto in

FATTO

1. I controlli interni rappresentano un fondamentale presidio per il buon andamento delle Pubbliche amministrazioni, in quanto funzionali a consentire all'ente di valutare l'andamento delle gestioni e di adottare le opportune misure correttive in presenza delle criticità e delle disfunzioni rilevate.

2. L'art. 148 TUEL prevede che le sezioni regionali della Corte dei conti, 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 tale 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, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno.

3. Anche per l'anno 2021, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 16/2022/INPR del 4 novembre 2022 ha approvato la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2021 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 7 sezioni (cfr. deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/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), e tre appendici (appendice COVID, appendice lavoro agile, appendice PNRR). Un elemento di novità nello schema della relazione-questionario per l'esercizio 2021 è costituito dall'introduzione dell'appendice sul PNRR, concernente i controlli sull'attuazione degli investimenti previsti dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, in cui gli enti locali svolgono il ruolo fondamentale di "enti attuatori".

4. Questa Sezione regionale di controllo, nell'ambito della

programmazione dell'attività di controllo per il 2023, approvata con deliberazione n. 14/2023, ha stabilito di procedere alla verifica sul funzionamento dei controlli interni, relativi all'esercizio per il 2021, sui Comuni della Regione.

5. Il magistrato istruttore ha pertanto esaminato il referto del sindaco sul funzionamento dei controlli interni nell'esercizio 2021 del Comune di Cagliari, inviato a questa Sezione regionale di controllo nel rispetto delle forme e dei termini previsti dall'art. 148 del T.U.E.L. e redatto in conformità alle linee-guida approvate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte dei conti con la citata deliberazione n. 16/2022. Si è reso necessario il reperimento di ulteriore documentazione sul sito web istituzionale dell'ente. In particolare, sono stati consultati lo Statuto e i Regolamenti sui controlli interni dell'Ente, nonché i pareri del Collegio dei Revisori rilevanti in relazione all'esercizio finanziario in esame, il bilancio consolidato e il rendiconto 2021.

6. Va premesso che il Comune di Cagliari è risultato tra gli enti classificati a rischio "medio-basso" di controllo (32,47%) secondo i parametri indicati dalla Sezione delle Autonomie (cfr. del. 23/SEZAUT/2019), situazione questa che secondo la Sezione delle Autonomie connota gli enti che *"riescono a garantire controlli in quasi tutti i campi di intervento con modalità adeguate e funzionali"* e che *"dimostrano un particolare dinamismo soprattutto nei controlli sugli equilibri finanziari e sulle partecipate, dove non solo il numero di report è mediamente superiore alle previsioni regolamentari, ma è nettamente superiore anche ai report prodotti dal controllo di regolarità e di gestione messi insieme"*.

7. Sulla base dell'analisi del questionario, il magistrato istruttore ha richiesto, con apposita nostra istruttoria del 14 aprile 2023, ulteriori elementi utili a verificare la effettiva adeguatezza dei controlli interni e di fornire informazioni sulle eventuali misure correttive poste in essere

dall'Amministrazione comunale. Alla richiesta istruttoria l'Ente ha fornito puntuale riscontro in data 28 aprile 2023.

8. In esito al riscontro istruttorio fornito dall'ente, il magistrato istruttore, considerato che il contraddittorio con l'ente si è già instaurato in via cartolare e che le criticità emerse trovano riscontro documentale, ha chiesto al Presidente della Sezione di sottoporre le risultanze dell'istruttoria svolta sul Comune di Cagliari all'esame del collegio.

DIRITTO

1. 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 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.

2. 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.

3. Le finalità del controllo affidato alla Corte comprendono, come precisato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR, la verifica dell'adeguatezza 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.

4. Va quindi rilevato che, dall'esame del questionario 2021 e dall'istruttoria svolta, sono emerse ancora alcune debolezze strutturali e carenze organizzative e metodologiche che devono essere segnalate ai fini del completo superamento delle criticità riscontrate e dell'implementazione del sistema dei controlli interni, come di seguito si vanno ad evidenziare.

5. Il Collegio intende rimarcare che l'esigenza di verifica del funzionamento dei controlli interni acquisisce una significativa importanza nell'attuale contesto in cui gli enti locali sono coinvolti nell'attuazione del Piano nazionale di Resistenza e Resilienza (PNRR) con particolare riguardo alle attività di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi del PNRR. In questo ambito, assumono particolare centralità il controllo sugli equilibri finanziari, il controllo di gestione - finalizzato a ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate e tra risorse impiegate e risultati- e il controllo strategico, quale momento di verifica dello stato di attuazione dei programmi e attività funzionale all'adempimento relativo agli equilibri di bilancio.

6. In significativo miglioramento rispetto a quanto accertato con la precedente verifica condotta da questa Sezione sull'esercizio 2020, risulta incrementato il numero di report prodotti e previsti nel controllo di

regolarità amministrativa e contabile, che è stato complessivamente avviato dall'ente in conformità a quanto già accertato all'esito delle precedenti verifiche (cfr. del. n. 16/2023/VSGC). In sede istruttoria l'Amministrazione Comunale ha chiarito che *"ai fini dei controlli successivi non è emersa l'esigenza di utilizzare i dati risultanti dal controllo di gestione in quanto i controlli di regolarità vengono sempre estesi a tutti i settori di attività, nessuno escluso. Per tale motivo, infatti, il controllo successivo viene svolto uniformemente sugli atti di tutti i settori di attività secondo il sistema del campionamento (estrazione casuale semplice) dal sistema documentale in uso presso l'Ente, assicurando, appunto, che nessun settore sia escluso dall'estrazione"*. Inoltre, l'ente ha confermato che *"non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini su specifici uffici o servizi volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile, in quanto, nel corso dell'esercizio 2021, non si sono manifestate situazioni che ne abbiano richiesto l'avvio e i risultati dei controlli successivi disposti sugli atti non hanno fatto emergere tale necessità"*. Ad ogni buon fine, l'Ente precisa *"che la frequenza di trasmissione dei report nell'ambito del controllo successivo di regolarità contabile è trimestrale e che tale attività di controllo sta progressivamente contribuendo a un miglioramento delle tempistiche di regolarizzazione delle entrate"*.

La Sezione, nel valutare positivamente l'organizzazione di tale tipologia di controllo ed i miglioramenti registrati nel corso degli ultimi esercizi, deve rammentare, tuttavia, 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).

7. Il controllo di gestione risulta svolto in modo complessivamente adeguato nel Comune di Cagliari. Sono stati prodotti tutti i report previsti, risultano elaborati tutti gli indicatori ed è stato approvato il Referto periodico (infra-annuale) del controllo di gestione (Delibera G.C. n. 273 del 30 dicembre 2021) ed il Referto finale del controllo di gestione (Delibera G.C. n. 314 del 30 dicembre 2022), confluito nel Referto Controllo di gestione trasmesso alla Corte dei conti ex art. 198-bis. Il referto finale sul controllo di gestione 2021 prodotto dall'Ente contiene la misurazione finale dei risultati conseguiti, le misure e gli indicatori dei servizi a domanda individuale e di tutti gli altri servizi comunali, nonché il monitoraggio delle acquisizioni di beni e servizi e affidamenti di incarichi esterni a persone fisiche. Complessivamente sono stati verificati n. 69 obiettivi ai quali si aggiungono n. 26 obiettivi di performance individuale dirigenziale ricompresi all'interno degli obiettivi di mantenimento. I dati di sintesi in ordine al grado di raggiungimento degli obiettivi gestionali assegnati in funzione della linea programmatica di appartenenza, distribuendo l'articolazione degli obiettivi su 9 linee programmatiche, hanno consentito di evidenziare la percentuale di realizzazione (ponderata) delle linee programmatiche col valore abbastanza lusinghiero del 94,73%: *"relativamente agli obiettivi prioritari, la percentuale media di conseguimento è superiore al 90% in ordine a 4 obiettivi su 6"* (cfr. Referto finale del controllo di gestione).

La Sezione rimarca la centralità di questa tipologia di controllo che 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. Relativamente alle raccomandazioni già contenute nella deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR e ribadite nell'ambito della verifica inerente alla verifica sull'anno 2020 (cfr. deliberazione della Sezione n. 6/2023/VSGC) e inerenti, in particolare alla contabilità analitica fondata su una contabilità generale economico-patrimoniale, si prende atto che nel 2021 gli indicatori predominanti sono quelli di efficacia, che rappresentano l'83,96% del totale degli indicatori. Inoltre, in riscontro ai chiarimenti istruttori richiesti, l'Ente ha chiarito che *"il software che dovrà consentire la completa implementazione del sistema informativo contabile con un vero e proprio sistema di contabilità analitica non è ancora stato attivato. Pertanto, al momento, i dati economico patrimoniale per centri di costo scaturiscono da elaborazioni risultanti dal sistema di contabilità finanziaria ed economico patrimoniale, denominato "Civilia-Next". Grazie a tali elaborazioni l'Ente è, comunque, in grado di elaborare report economico patrimoniali per centri di costo macro".* Il Comune di Cagliari *"ha comunque tra i propri obiettivi l'implementazione del software "Prometeo" (utilizzato a partire dal 2022 dal Controllo di gestione per una gestione più efficiente e tempestiva dell'intero processo di performance) il quale, mediante la sua interpolità con il software di gestione della contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale (Civilia Next) potrà gradualmente consentire la rilevazione dei dati per centri di costo analitici."*

8. Il controllo strategico è complessivamente delineato dalla Relazione sulla Performance 2020-21-22 (che rientra nel Piano Esecutivo di Gestione) e dal Referto finale sulla gestione 2021 dove è operativamente e strutturalmente integrato con il controllo di gestione. Inoltre, gli artt. 3 e 4 del Regolamento sui controlli interni del Comune di Cagliari prevedono le finalità e gli strumenti di pianificazione strategica, le fasi, le modalità e il sistema di reportistica. Alla sua formazione concorrono, eccezion fatta

per il controllo di regolarità amministrativo-contabile, gli esiti delle altre forme di controllo interno ovvero, in particolare, dal controllo di gestione, fino al controllo sugli equilibri finanziari, al controllo sulle società partecipate non quotate ed il controllo sulla qualità dei servizi. Risulta conseguita una percentuale media del 20,20% di obiettivi strategici, in miglioramento rispetto al dato del 17% accertato all'esito della precedente verifica (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 16/2023/VSGC). Il magistrato istruttore, con la richiamata nota del 14 aprile 2023, ha evidenziato la necessità di motivare la mancata utilizzazione delle informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. In sede di chiarimenti istruttori l'Ente territoriale ha ribadito di non avere ancora in uso un completo sistema di contabilità analitica, precisando, tuttavia, che *"l'assenza di un vero e proprio sistema di contabilità analitica, non ha impedito che le scelte di natura organizzativa, di allocazione delle risorse, di gestione dei servizi e le politiche tariffarie siano basate su valutazioni discendenti dall'analisi di dati di natura finanziaria ed economico patrimoniale. Infatti, la presenza della ripartizione dei capitoli di bilancio, anche in centri di costo "macro" e l'utilizzo del piano dei conti di cui al D.lgs. 118/2012 consente comunque agli organi di indirizzo politico amministrativo di effettuare le scelte tenuto conto di una base dati di natura finanziaria ed economico-patrimoniale."* La Sezione, nell'apprezzare positivamente il sensibile sforzo effettuato dal Comune di Cagliari per orientare le decisioni in materia di allocazione delle risorse, deve ribadire, tuttavia, che l'attività di controllo di gestione, quale parte integrante del controllo strategico non può prescindere dall'utilizzo di strumenti tecnico-contabili quali *"la contabilità analitica, fondata su una contabilità generale economico-patrimoniale"* (cfr. deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR). In continuità con quanto accertato nell'ambito

della verifica relativa all'anno 2020, la Sezione raccomanda all'ente di implementare l'attività di reportistica, in quanto risulta prodotto solo uno dei 2 report previsti.

9. Nel controllo sugli equilibri finanziari risultano prodotti tutti i report previsti in numero sensibilmente maggiore rispetto a quanto accertato all'esito della precedente verifica (cfr. del. n. 13/2023/VSGC). Non è stato necessario chiedere misure per ripristinare l'equilibrio finanziario ed è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa. Il controllo sugli equilibri finanziari è stato integrato con il controllo sugli organismi partecipati, e il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari. Il report relativo al controllo sugli equilibri finanziari del 30 novembre 2022 evidenzia che *"la percentuale rilevata degli accertamenti sugli stanziamenti delle entrate di natura tributaria, contributiva e perequativa, è pari al 72,49% (la percentuale nel 2020 alla medesima data era stata pari al 72,07%)*. L'andamento delle riscossioni rispetto agli accertamenti risulta pari al 48,11%. Tale percentuale, piuttosto circoscritta, secondo il report richiamato, risulterebbe *"coerente con le modalità di riscossione di tali tipologie di entrata ed è influenzato, in particolar modo, dal fatto che non sono ancora giunte a scadenza tre delle quattro rate in cui è frazionato il pagamento della Tari"*. Per quanto concerne, invece, le entrate extratributarie *"il rapporto degli accertamenti finora disposti dai Servizi rispetto alle previsioni è pari all'80,83% ed è pertanto coerente con gli stanziamenti di bilancio previsti"*. Relativamente alle entrate da trasferimenti correnti *"la percentuale di realizzazione è pari all'86,20% e sale leggermente (87,76%) se si tiene conto degli accertamenti ancora da registrare in corrispondenza delle riscossioni non ancora regolarizzate di trasferimenti statali (trasferimenti compensativi*

minori entrate IMU e canone unico patrimoniale). La percentuale degli impegni sugli stanziamenti di spesa corrente (titolo I) *"è pari al 74,14%, in linea con quella registrata nello stesso periodo del 2020 (73,60%)"*. Tali dati sono stati messi a confronto con le risultanze del bilancio d'esercizio. In particolare, l'Organo di revisione ha raccomandato all'ente di monitorare l'attività di riscossione dei crediti in generale *"con particolare riguardo alle situazioni pregresse"*. La delibera di approvazione del bilancio d'esercizio 2021 attesta, comunque, che non sussistono le condizioni di cui agli articoli 242 e 244 del D.lgs. 267/2000, in quanto non emergono dal Rendiconto della gestione 2021 gravi e incontrovertibili condizioni di squilibrio evidenziabili con i parametri obiettivi di cui al Decreto del Ministro dell'Interno di concerto con il Ministro dell'Economia e Finanze 28 dicembre 2018. Il quadro degli equilibri di bilancio riporta un risultato pari a € 18.659.485,24 e un equilibrio complessivo di € 880.226,83. In ogni caso, dall'esame del rendiconto 2021 e del parere dell'Organo di Revisione emerge che l'Ente al 31 dicembre 2021 ha presentato un saldo di gestione di competenza di € 29.646.141,98 e un saldo negativo nella gestione dei residui (-€ 53.011.028,23) dovuta ad una importante somma minore di residui attivi riaccertati. Il risultato di amministrazione, grazie all'avanzo di esercizi precedenti (pari ad € 422.640.391,38) è risultato, comunque, positivo. Il fondo di cassa al 31 dicembre 2021 (da scritture contabili e dal conto del Tesoriere) è risultato di € 326.399.702,92. Nel corso dell'esercizio 2021 il Comune non ha fatto ricorso all'indebitamento, rispettando conseguentemente il limite disposto dall'art. 204 del TUEL. Tuttavia, in corso di esercizio, il Comune di Cagliari ha dovuto riconoscere un totale di € 3.749.704,11 di debiti fuori bilancio (quasi interamente dovuti a sentenze esecutive) importo di sei volte superiore a quello riconosciuto nel precedente esercizio. Il Collegio dei revisori ha attestato che le delibere di Consiglio Comunale di

riconoscimento sono state trasmesse alla competente Procura della Sezione Regionale della Corte dei conti ai sensi dell'art. 23 Legge 289/2002, c. 5.

10. Il controllo sugli organismi partecipati è stato svolto in maniera abbastanza puntuale, nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari interne (cfr. Titolo VI, art. 11 Regolamento sul sistema dei controlli interni). Il Comune di Cagliari esercita il controllo sulle società partecipate non quotate con lo scopo di rilevare e monitorare i propri rapporti finanziari con ogni singola società, la situazione contabile, gestionale ed organizzativa di ciascuna società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica, elaborando ed applicando tutti gli indicatori previsti. Si è proceduto, inoltre, ad esaminare il bilancio consolidato 2021 del Comune di Cagliari, dal quale emerge che sono state incluse solo le partecipazioni "dirette" nel perimetro delle società controllate, ovvero, in particolare, le seguenti società: 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 Consorzio Trasporti e Mobilità (CTM 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. È stato approvato un solo budget riferito all'unica società in house del Comune, la *"Its Città Metropolitana S.c.a.r.l."*. L'Amministrazione comunale ha chiarito che il grado "medio" di criticità nell'organizzazione di questa tipologia di controllo *"è relativo alle limitazioni riscontrate in merito alla tempistica necessaria per l'acquisizione della documentazione e/o delle informazioni richieste, nonché alla adeguatezza formale delle stesse, con riferimento, ad esempio al processo di elaborazione del bilancio consolidato"*. L'Ente, infatti, ha effettuato la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra

l'Ente e gli organismi partecipati ma la nota informativa, allegata al rendiconto, non sempre risulta corredata dalla doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo. In particolare, il Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari (Cacip), nonostante abbia attestato di voler trasmettere l'asseverazione dell'organo di revisione appena disponibile, non ha fatto pervenire alcun documento al riguardo e la società Abbanoa S.p.a. non ha trasmesso la nota informativa. In sede di chiarimenti istruttori l'Ente ha chiarito che *"la Società Abbanoa ha trasmesso la nota informativa in data 24/05/2022 successivamente alla data del 30/04/2022 fissata inizialmente per l'approvazione del Rendiconto della Gestione per l'anno 2021 e di essa si è tenuto conto nella predisposizione del Bilancio Consolidato per il medesimo anno"*. In merito, invece, alla mancata doppia asseverazione da parte del Consorzio Industriale Provinciale di Cagliari (Cacip), il Comune di Cagliari con nota del 3 maggio 2022 ha reiterato la richiesta di trasmissione della asseverazione del Collegio dei Revisori dei Conti, *"ma anche tale richiesta è rimasta priva di riscontro"*. Con nota del 13 aprile 2023, il magistrato istruttore ha chiesto all'ente di comunicare se sono state attivate iniziative per favorire un miglioramento del grado di equilibrio finanziario della società Parkar S.r.l., definito come "mediocre" secondo il metodo Z-score. In sede di integrazioni istruttorie il Comune ha chiarito che *"il grado di equilibrio finanziario della società Parkar S.r.l. (pari a 8,09 secondo il modello Z-score) pur se definito mediocre dal modello è inferiore di solo lo 0,01 a quello che denota un buon grado di equilibrio secondo lo stesso modello (8,10). Questo dato è, comunque, in netto miglioramento rispetto a quello conseguito nell'anno 2020 (7,29), tenuto conto che il settore di attività in cui opera la società (gestione e custodia dei parcheggi a pagamento) è stato uno di quelli maggiormente colpiti dalla pandemia",* e *"si è ritenuto che la flessione dell'indicatore a valori leggermente*

inferiori a quelli di equilibrio non rappresenti un indicatore reale di rischio di default della società, ma sia dovuta solo alle limitazioni sul traffico derivanti dalle restrizioni alla circolazione esistenti, quanto meno nella prima parte del 2021”.

La Sezione, preso atto dei chiarimenti istruttori forniti, richiama l'ente ad implementare i controlli sugli organismi partecipati rimuovendo le criticità emerse relativamente alla tempistica necessaria per l'acquisizione dalle società partecipate, della documentazione ovvero delle informazioni richieste e necessarie, in particolare, all'elaborazione del bilancio consolidato.

11. Permangono significative criticità nel controllo sulla qualità dei servizi: le rilevazioni sulla qualità dei servizi nell'anno 2021 non si sono estese agli organismi partecipati e non sono stati effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni. Tuttavia, si segnalano alcuni miglioramenti rispetto alla verifica relativa all'esercizio 2020: in particolare, risulta incrementato il numero di indicatori elaborati nell'anno, le rilevazioni sulla qualità dei servizi si estendono anche agli organismi partecipati e sono state previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*). L'Ente ha precisato, altresì, che si stanno completando le operazioni di aggiornamento del Regolamento sul sistema di controllo interno, prevedendo l'introduzione della metodologia di "*benchmarking*" che consenta l'attività di confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni. In riscontro ai chiarimenti istruttori, il Comune di Cagliari ha precisato di avere "*in corso attività di analisi volte ad appurare la necessità dell'adozione di una carta dei servizi da parte dell'unica società in house, sulla quale pertanto viene esercitato il controllo analogo congiunto (Its Città Metropolitana S.c.a.r.l., così come la valutazione dell'inclusione nell'ambito della revisione regolamentare di*

un piano della qualità che conduca ad un sistema di controllo della qualità complessivo dei sistemi ITS". Per l'annualità 2021 le principali difficoltà che indicano un grado di criticità "medio" sarebbero ascrivibili "ad alcuni strumenti e metodi di indagine che necessitano di una rivisitazione al fine di incrementare la partecipazione alle indagini di gradimento ... ed infine alle indagini di qualità non sempre estese a tutti gli standard di qualità previsti nelle Carte dei Servizi adottate". Il Collegio, nel prendere positivamente atto degli sforzi posti in essere dall'ente nella implementazione di questa tipologia di controllo, e, in particolare, dell'intervenuta adozione della Carta dei Servizi, evidenzia il persistere di alcune difficoltà nella organizzazione e nell'attuazione del controllo sull'analisi dei servizi resi e raccomanda al Comune di rimuovere le criticità rilevate, ricordando che, come chiarito dalla Sezione delle Autonomie, conoscere le aspettative e i bisogni dei destinatari è "condizione 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" (cfr. deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR).

12. La verifica dell'impatto del lavoro agile è stata effettuata nell'ambito del controllo di gestione, in sede di analisi degli scostamenti. Dopo aver chiarito che i sistemi informativi hanno consentito il proficuo svolgimento del lavoro agile, permettendo, altresì, l'idoneo tracciamento delle attività svolte, nel questionario l'Ente ha precisato che in sede di aggiornamento del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance per l'anno 2021 non sono stati inseriti specifici indicatori di misurazione collegati alla

modalità di espletamento dell'attività lavorativa *"in quanto la logica di risultato che contraddistingue gli obiettivi assegnati al personale, sia in termini di performance organizzativa che individuale, consente una piena misurazione e valutazione dei risultati raggiunti a prescindere dalle modalità organizzative applicate. Tale approccio aveva già caratterizzato i precedenti aggiornamenti del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance data l'avvenuta attivazione del lavoro agile già in fase pre-pandemica"*.

13. L'appendice PNNR e PIAO vuole cogliere, sul versante dei controlli interni, le azioni dell'ente relative alla implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori e in cui sono state inserite anche alcune domande relative al PIAO, il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/202. Il Comune di Cagliari è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR e l'organo politico ha valutato congrua ed efficace la *governance* adottata ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di *milestone* e *target* del PNRR, di cui l'Ente è soggetto attuatore. Tuttavia, dal questionario non emerge l'individuazione di una struttura del responsabile per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR e non risultano adottate specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione e conflitti di interesse. In sede di chiarimenti istruttori l'Ente ha dichiarato che *"provvederà a formalizzare le misure di Governance interna mediante l'adozione di un proprio Si.Ge.Co interno (in corso di predisposizione) nel quale sarà definita, tra l'altro, la struttura di una cabina di regia coordinata dalla Direzione Generale e composta da tutti i Servizi che, con diverse competenze, sono coinvolti nella gestione degli interventi PNRR. In tale documento saranno*

definiti ruoli e responsabilità di ciascun componente". Relativamente ai controlli tesi a prevenire i rischi di corruzione, *"gli stessi costituiscono una componente fra le contromisure previste dal Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza dell'Ente".* L'Ente ha segnalato, infine, che è in corso di definizione un protocollo d'intesa con il Comando provinciale della Guardia di finanza finalizzato a disciplinare un sistema integrato di controlli sugli atti e sulle attività in materia di PNRR.

PQM

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Sardegna, in esito alla verifica sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2021, invita il Comune di Cagliari a potenziare il sistema di controllo interno agendo sulle criticità evidenziate in parte motivazionale, e, in particolare:

- ad implementare, nell'ambito del controllo di gestione e del controllo strategico, un sistema di contabilità economica affidabile fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo;
- a potenziare il numero di report previsti e prodotti, con particolare riferimento al controllo strategico;
- ad intensificare, sempre nell'ambito del controllo strategico, la percentuale di obiettivi strategici raggiunti nell'anno;
- nell'ambito del controllo sugli equilibri finanziari, a monitorare con particolare attenzione l'andamento delle riscossioni rispetto agli accertamenti in materia di entrate tributarie ed assicurare il continuo monitoraggio delle risultanze della gestione finanziaria, il rispetto degli obiettivi di finanza pubblica e favorire un'effettiva integrazione tra controllo sugli equilibri finanziari e controllo sugli organismi partecipati;
- ad implementare il controllo sugli organismi partecipati rimuovendo le criticità relative alla tempistica necessaria per

l'acquisizione della documentazione e/o delle informazioni richieste necessarie, in particolare, all'elaborazione del bilancio consolidato;

- a rafforzare il sistema di verifica complessiva sulla qualità dei servizi resi e completare le operazioni di aggiornamento del Regolamento sul sistema di controllo interno, prevedendo l'introduzione della metodologia di "*benchmarking*" che consenta l'attività di confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, al fine migliorare i processi organizzativi e gestionali dell'ente;
- ad assicurare, comunque, il costante aggiornamento del Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune e del Regolamento di contabilità, che tenga conto di eventuali, sopravvenute modificazioni normative.

DISPONE

- che la deliberazione sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco del Comune di Cagliari, al Segretario generale, al Consiglio Comunale, al Collegio dei Revisori dei conti, all'Assessore agli enti locali della Regione autonoma della Sardegna, al Consiglio delle Autonomie locali;
- che l'originale resti depositato presso la segreteria di questa Sezione regionale di controllo.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Così deliberato in Cagliari nella camera di consiglio del 5 giugno 2023.

IL RELATORE
Elisa Carnieletto

IL PRESIDENTE
Antonio Contu

Depositata in Segreteria in data 6 giugno 2023

IL DIRIGENTE

Giuseppe Mullano