

Deliberazione n. 108/2024/VSGC



REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

LA SEZIONE DEL CONTROLLO PER LA REGIONE SARDEGNA

nella camera di consiglio del 9 luglio 2024 composta dai magistrati:

Dott. Antonio Contu	Presidente
Dott.ssa Cristina Ragucci	Referendario
Dott.ssa Elisa Carnieletto	Referendario (relatore)
Dott.ssa Lucia Marra	Referendario

Verifica sul funzionamento dei controlli interni

Comune di Cagliari

Esercizi 2022 e 2023

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti (deliberazione Sezioni riunite 16 giugno 2000 e successive modifiche);

VISTI l'art. 1, comma 170, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e l'art. 3, commi 3 e 7, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

VISTO il d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

VISTE la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 2/SEZAUT/2024/INPR, con cui sono state approvate le linee guida, con correlato

questionario, attraverso le quali si è scelto di esaminare contestualmente gli esercizi 2022 e 2023, per dare al controllo una maggiore prossimità alla gestione corrente;

VISTA la deliberazione n. 13/2024/INPR con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2024;

ESAMINATE le relazioni-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022-2023, i report, i rendiconti e i bilanci consolidati 2022-2023 del Comune di Cagliari;

VISTA la nota istruttoria prot. n. 2343 del 16 aprile 2024;

VISTO il riscontro istruttorio prot. n. 2557 del 26 aprile 2024;

VISTA la nota n. 3470 del 2 luglio 2024 con la quale il magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per la discussione in camera di consiglio;

VISTA l'ordinanza n. 8/2024 del Presidente della Sezione, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione in camera di consiglio in data odierna per le determinazioni conclusive;

UDITO il relatore referendario Elisa Carnieletto

PREMESSO

1. L'esame delle relazioni-questionario redatte ai sensi dell'articolo 148 Tuel sul funzionamento dei controlli interni relativi agli esercizi 2022-2023 ha fatto emergere alcune criticità operative e metodologiche che sono stati oggetto di specifici approfondimenti istruttori con particolare riferimento al: controllo di regolarità amministrativa e contabile; controllo di gestione; controllo strategico; controllo sugli organismi partecipati; controllo sulla qualità dei servizi; agli interventi finanziati con fondi PNRR.

2. La Sezione intende esaminare, nel prosieguo, le conclusioni istruttorie concernenti le principali criticità riscontrate, allo stato degli atti, sul complessivo funzionamento dei controlli interni dell'ente. L'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non integra un'implicita valutazione positiva degli stessi da parte della Sezione, la quale, in continuità con le verifiche sulle annualità precedenti (cfr., in particolare, delibere n. 16/2023/VSGC e n. 59/2023/VSGC), si riserva ulteriori approfondimenti in occasione del controllo sul funzionamento dei controlli interni negli esercizi successivi.

CONSIDERATO IN FATTO E DIRITTO

1. *Controllo di regolarità amministrativa e contabile.* Dall'analisi dei referti 2022 e 2023 risulta confermato il processo di miglioramento nell'organizzazione del controllo di regolarità amministrativa e contabile già accertato nell'ambito della verifica sul questionario 2021: nel 2022 e nel 2023 sono stati prodotti tutti i report previsti e, in ordine alla metodologia di campionamento utilizzata per la selezione degli atti, l'ente si avvale della tecnica della "stratificazione del campionamento". Dall'analisi dei referti 2022 e 2023 sono tuttavia emerse alcune criticità nell'organizzazione ed attuazione di detta tipologia di controllo. In particolare, dal questionario 2023 emerge che gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa; non risulta indicato il numero di irregolarità sanate e non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività realizzata da specifici uffici o servizi.

In relazione all'integrazione del controllo di regolarità con il controllo di gestione, il Comune, nel questionario 2023, precisa 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 quanto riguarda, poi, l'assenza di specifiche indagini, l'ente precisa che nel corso del 2023 non si sono manifestate situazioni che abbiano richiesto l'effettuazione di controlli, ispezioni o altre indagini su specifici uffici o servizi volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile.

In riferimento alle irregolarità sanate, in sede di chiarimenti istruttori l'Amministrazione comunale ha precisato che *"le irregolarità rilevate con il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile non hanno mai inciso sulla validità degli atti. Si è trattato infatti, nella totalità dei casi, di meri rilievi formali finalizzati a favorire un costante e progressivo miglioramento qualitativo degli atti e una sempre più corretta gestione delle tempistiche di adozione degli stessi e mai, invece, conseguenti alla necessità di rimuovere illegittimità attraverso interventi successivi in sanatoria"*.

La Sezione, nel prendere atto dei chiarimenti forniti dall'ente, ritiene non del tutto esaustivo dal punto di vista metodologico il controllo successivo di regolarità amministrativa, sia in relazione alla disciplina contenuta nel regolamento, sia per quanto riguarda la sua concreta attuazione. Si raccomanda all'ente di proseguire nel percorso di miglioramento avviato

nell'organizzazione di questa tipologia di controllo, in modo che adempia pienamente alle funzioni ad esso intestate dalla legge.

2. *Controllo di gestione.* Il controllo di gestione risulta svolto in modo complessivamente sufficiente nel comune di Cagliari, tuttavia permangono profili organizzativi che necessitano di tempestivo miglioramento.

In particolare, le tecniche di contabilità economico patrimoniale utilizzate dall'ente sono state oggetto di specifico approfondimento istruttorio. Il Comune, con nota del 26 aprile 2024, ha chiarito che *"l'ente ha programmato di procedere mediante l'implementazione del software Prometeo web, sistema informatico in uso dal 2022 per la gestione del processo di misurazione e valutazione della performance. La sperimentazione della Prometeo web, avviata nel 2022, ha consentito di conseguire durante l'esercizio 2023 un soddisfacente, se pur perfettibile, risultato nell'ambito della gestione del ciclo della performance. Definito questo aspetto, è possibile nel 2024, definire le attività propedeutiche all'individuazione di metodologie per l'attribuzione di alcuni costi generali ai singoli centri di costi analitici. I tempi di completa attuazione di tale attività, che si ritiene possa completarsi entro il 2025, risentono tuttavia della natura trasversale della stessa e quindi della necessità di coinvolgere diversi servizi dell'ente, anche come diretta conseguenza della distribuzione – secondo la vigente macrostruttura- delle competenze in materia di contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale tra più servizi dell'ente."*

Inoltre, non risulta che i report periodici prodotti siano in tutti i casi tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere.

La Sezione, nell'invitare l'amministrazione a proseguire nella implementazione e nel rafforzamento della metodologia concretamente adottata per il controllo di gestione, ribadisce la centralità di questa tipologia di controllo che mira ad evidenziare lo scostamento tra obiettivi e risultati.

3. *Il controllo strategico.* Come già accertato e delineato nella verifica sui referti 2020-2021, il controllo strategico è complessivamente avviato dall'ente: sono stati prodotti tutti i report previsti, e, dall'analisi del questionario 2023 emerge un incremento della percentuale media di obiettivi raggiunti rispetto al 2022. Al riguardo, in riscontro ai chiarimenti richiesti, l'ente ha ribadito, tra l'altro, che gli obiettivi 2023 *"hanno, rispetto agli obiettivi di mantenimento e sviluppo assegnati ai singoli Servizi, una struttura più articolata e complessa, anche nella*

declinazione degli indicatori di risultato, e rivestono sempre una natura trasversale a numerosi Servizi dell'Ente".

La Sezione, preso positivamente atto dei chiarimenti forniti, invita l'amministrazione a proseguire nella implementazione e nel rafforzamento della metodologia concretamente adottata per il controllo strategico, e a rimuovere le criticità evidenziate a seguito dell'analisi sui referti 2022 e 2023, al fine di aumentare la percentuale di obiettivi strategici raggiunti.

4. *Controllo sugli equilibri finanziari.* Sotto il profilo strutturale, il controllo sugli equilibri finanziari risulta compiutamente delineato dalla disciplina contenuta nel regolamento sui controlli interni (art. 8) e dal regolamento di contabilità dell'ente. In continuità con la precedente verifica, si rileva che il controllo sugli equilibri finanziari risulta complessivamente avviato, ma risente di carenze metodologiche che ne inficiano la compiuta attuazione ed operatività.

4.1. Dall'analisi dei documenti contabili emerge che l'ente al 31 dicembre 2023 ha presentato un saldo di gestione di competenza di euro 22.230.202,44 in diminuzione rispetto a quello del 2022 (euro 54.539.818,73) e un saldo negativo nella gestione dei residui in tutti i due anni presi in considerazione (euro -32.120.267,39 nel 2022 ed euro -25.213.701,05 nel 2023) dovuta in ogni esercizio, ad una importante somma di minori residui riaccertati (cfr. verbale collegio dei revisori sul rendiconto 2023). Il risultato di amministrazione, grazie all'avanzo di esercizi precedenti è pari ad euro 437.012.355,16 in leggero aumento rispetto al 2022 (euro 426.992.470,06), è comunque risultato positivo. Il risultato della gestione di competenza complessivo è positivo nei due anni (euro 106.943.907,18 nel 2023 ed euro 91.432.475,46 nel 2022) così come gli equilibri di bilancio (euro 21.024.360,84 nel 2023 ed euro 11.442.037,11 nel 2022), mentre il saldo che risente degli accantonamenti effettuati in sede di rendiconto (equilibrio complessivo) è negativo nel 2022 (euro -2.599.718,24) risultando invece positivo nel 2023 (euro 1.903.698,93). Il Collegio dei revisori nel verbale del 23 maggio 2023 suggerisce l'adozione di misure complessive orientate al raggiungimento di valori positivi. Il fondo di cassa al 31 dicembre 2023 (da scritture contabili e dal conto del Tesoriere) è risultato di euro 307.771.182,18 con un decremento rispetto all'anno precedente (euro 349.256.177,65). Per quanto riguarda i residui attivi, il Collegio nella relazione del 2022 invita l'ente ad attivarsi al fine della riscossione dei residui attivi anche con riferimento a quelli sorti prima dell'esercizio 2019. Il risultato dell'esercizio 2022 era pari a euro 14.252.095,30,

mentre nel 2023 è negativo ed è pari a euro -370.141,66, pari alle maggiori quote di ammortamento in conseguenza all'adeguamento degli inventari, all'aumento di prestazioni di servizi, ai trasferimenti correnti verso famiglie, alle spese del personale e all'IRAP.

4.2. La Sezione, alla luce degli accertamenti istruttori e delle osservazioni formulate dal Collegio dei revisori, raccomanda all'Ente di implementare il controllo sugli equilibri finanziari, assicurando il rispetto dei termini di legge per l'assolvimento degli adempimenti relativi al ciclo di bilancio e il costante raccordo tra il controllo in esame e quello sugli organismi partecipati, anche aumentando il numero di report prodotti nell'anno. A tale proposito, si riserva ulteriori approfondimenti nell'ambito delle altre tipologie di controllo ad esse intestate e raccomanda all'ente di procedere all'implementazione di questa tipologia di controllo adottando i relativi strumenti di autocorrezione in caso di scostamenti (cfr. Sez. regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 168/2023/VSGC).

5. *Controllo sugli organismi partecipati.* Il controllo sulle società partecipate non quotate è disciplinato puntualmente dal regolamento sui controlli interni del Comune di Cagliari. L'art. 11 del regolamento stabilisce che *"il sistema dei controlli prevede dei monitoraggi semestrali finalizzati a rilevare eventuali scostamenti e ad individuare le opportune azioni correttive anche in riferimento a possibili squilibri economico finanziari rilevanti per il bilancio del Comune"*. Sempre sotto il profilo strutturale, l'art. 12 introduce una dettagliata disciplina dell'organizzazione interna cui è demandato il coordinamento dell'attività di controllo, che compete *"al Servizio individuato nella macrostruttura"*.

Ciò premesso, dall'esame dei questionari 2022 e 2023 sono emerse criticità nell'organizzazione e nell'attuazione effettiva di questa tipologia di controllo. Per quanto attiene, in particolare, alla doppia asseverazione da parte della società Abbanoa s.p.a., nel riscontro del 26 aprile 2024 il Comune ha comunicato che *"la società Abbanoa S.p.a. ha trasmesso l'attestazione debiti crediti per l'anno 2022, priva, tuttavia, dell'asseverazione del proprio organo di controllo. La mancata concordanza delle rispettive posizioni creditorie/debitorie, come risultanti dai rispettivi sistemi contabili, è stata oggetto di ulteriore esame in sede di approvazione del bilancio consolidato dell'anno 2022 attraverso la rilevazione di specifiche scritture di pre consolidamento che hanno determinato la riconciliazione delle rispettive posizioni di credito/debito. Per quanto concerne l'esercizio 2023 e, quindi, le rispettive posizioni creditorie/debitorie al*

31/12/2023, si comunica che sono ancora in corso le relative attività di conciliazione i cui risultati saranno allegati al Rendiconto della gestione dell'esercizio 2023".

La Sezione, preso positivamente atto dei chiarimenti forniti, invita l'ente a rafforzare il controllo sugli organismi partecipati che presenta ancora ampi margini di miglioramento, e rammenta all'amministrazione l'importanza di disciplinare, organizzare e attuare questa tipologia di controllo in conformità alla disciplina giuridica di rango primario dell'istituto.

Si segnala, infatti, che l'organizzazione del controllo sugli organismi partecipati deve essere prevista e concretamente attuata in accordo con le disposizioni di legge che la disciplinano, in modo da intercettare e prevenire eventuali fenomeni distorsivi, e consentire all'amministrazione di intervenire efficacemente con idonee misure autocorrettive. A tale proposito, la Sezione si riserva ulteriori approfondimenti nell'ambito delle altre tipologie di controllo ad essa intestate, rammentando che *"le amministrazioni controllanti, dal canto loro, devono porre attenzione alle perdite che potrebbero subire gli organismi partecipati, in quanto aventi riflessi sul proprio bilancio"* (Sezione regionale di controllo per la Campania, deliberazione n. 126/2024/VSGC).

6. *Controllo sulla qualità dei servizi.* Dall'analisi del referto 2022 e 2023 si evince che il controllo sulla qualità dei servizi resi è stato avviato dall'ente. Sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*), risultano effettuate indagini sulla soddisfazione dell'utenza, ed è stata adottata la Carta dei servizi. Le rilevazioni sulla qualità dei servizi si estendono anche agli organismi partecipati. Il Comune precisa che le società partecipate che gestiscono servizi pubblici (CTM spa, Abbanoa spa e Parkar srl), che hanno adottato le carte dei servizi, svolgono annualmente analisi di *customer satisfaction*. L'unica società in house posseduta (Its Città Metropolitana Sc.a.r.l., soggetta a controllo analogo congiunto) ha in corso gli adempimenti per l'adozione della Carta dei Servizi entro l'anno 2024. Al riguardo, in sede di chiarimenti istruttori, il Comune di Cagliari ha dichiarato che *"la società sta provvedendo alla redazione della stessa e alla sua formale adozione e pubblicazione nel proprio sito web entro la fine dell'anno 2024."* Per quanto riguarda gli indicatori che sono stati elaborati ed applicati nell'anno, l'ente chiarisce che *"non essendo obbligatori, potranno essere oggetto di inserimento in occasione di eventuali aggiornamenti futuri delle linee guida"*.

6.1. Particolarmente significativa risulta, poi, l'introduzione, nel 2023, per la prima volta, di confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, che testimonia il *trend* positivo che ha caratterizzato l'organizzazione di questa tipologia di controllo negli esercizi 2020-2023. In tal modo, l'amministrazione ha dato riscontro ai rilievi più volte formulati da questa Sezione (deliberazioni n. 16/2023/VSGC e n. 59/2023/VSGC) in merito alle carenze strutturali che affliggevano il controllo sulla qualità dei servizi resi. L'amministrazione ha chiarito che nel 2024 è stata avviata, *“per la prima volta e con riferimento al controllo della qualità nell'anno 2023, un'attività di benchmarking i cui risultati saranno riportati in apposito report del 2024”*.

6.2. Dall'analisi del referto 2022 e 2023 persistono, tuttavia, numerose criticità. In particolare, dall'analisi del questionario 2023 emerge che alcuni strumenti e metodi di indagine necessitano di una rivisitazione al fine di incrementare la partecipazione alle indagini di gradimento (in particolare per i questionari di natura interna); risulta ancora scarso l'utilizzo di strumenti di customizzazione che permettano di definire meglio la categoria di utenti indagati, e le indagini di qualità non sono sempre estese a tutti gli standard di qualità previsti nelle Carte dei Servizi adottate. L'amministrazione ha riferito, in ogni caso, che queste criticità sono state evidenziate nelle relazioni conclusive del controllo sulla qualità al fine di individuare soluzioni che consentano il miglioramento dell'analisi dei dati.

6.3. Il Collegio, nel prendere positivamente atto del recepimento delle osservazioni svolte nell'ambito della precedente verifica, invita il Comune di Cagliari a proseguire nel percorso di miglioramento organizzativo e metodologico del controllo sulla qualità dei servizi resi, superando le criticità riscontrate nelle indagini di gradimento.

7. *Appendice PNRR*. 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. In sede di chiarimenti istruttori l'ente ha dichiarato che *“nel 2024, in relazione agli interventi PNRR del Comune di Cagliari e al sistema di gestione della governance, sono stati adottati i seguenti atti di Giunta comunale: n. 9 del 24/01/2024 “Progetti finanziati con il piano nazionale di ripresa e resilienza - aggiornamento dei progetti non nativi PNRR e provvedimenti conseguenti” e n. 57 del 25/03/2024 “Integrazione della composizione*

dell'unità di progetto "Cabina di regia PNRR – Cagliari" di cui alla deliberazione n. 163 del 2 agosto 2023 e contestuale aggiornamento del sistema di gestione e controllo".

Nell'evidenziare la centralità di questa tipologia di controllo, la Sezione invita l'ente a potenziare il sistema di controllo interno al fine di assicurare il raggiungimento degli obiettivi che emergono dal contesto in esame e di intercettare eventuali criticità.

7. *Considerazioni conclusive.* Dall'esame dei referti del sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2022 e 2023, e dalle risultanze dell'istruttoria scritta, risultano confermate le debolezze strutturali e metodologiche già state accertate dal Collegio nell'ambito delle precedenti verifiche. I chiarimenti forniti in sede istruttoria, peraltro, mostrano l'avvio di un processo di adeguamento dei controlli interni, di cui la Sezione valuterà l'efficacia in occasione dell'esame dei referti del sindaco sul funzionamento del sistema dei controlli interni nei successivi cicli di controllo.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione di controllo per la Regione Sardegna – dall'esame dei referti del Comune di Cagliari sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2022 e 2023, e dalle risultanze dell'istruttoria svolta, accerta le carenze e criticità strutturali e metodologiche indicate in parte motiva, e invita l'amministrazione:

1) alla tempestiva adozione di idonee misure correttive funzionali a implementare il controllo sugli equilibri di bilancio e sugli organismi partecipati, assicurandone la compiuta attuazione;

2) a superare le difficoltà operative che ancora affliggono l'organizzazione del controllo sulla qualità dei servizi offerti, applicando tutti gli indicatori, assicurando il confronto sistematico di *benchmarking* e le indagini sulla soddisfazione degli utenti, al fine di aumentare il potenziale informativo dei dati raccolti;

3) ad aumentare il numero di report previsti e prodotti nell'anno;

4) ad assicurare la trasmissione tempestiva del referto ex art. 198-bis TUEL;

DISPONE

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, tramite il sistema ConTe, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, all'organo di revisione del Comune di Cagliari.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del d.lgs.
14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Cagliari nella Camera di consiglio del 9 luglio 2024.

Firmato

Il Magistrato relatore

Elisa Carnieletto

Firmato

Il Presidente

Antonio Contu

Depositata in Segreteria il 15 luglio 2024

Firmato

Il Dirigente

Paolo Carrus