



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA**

**Verifica del funzionamento dei  
controlli interni nel  
Comune di CAGLIARI  
| 2014 |**

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

***Relatore***

***Consigliere Maria Paola Marcia***

Per la revisione e l'analisi economico-finanziaria funzionario:

Sig.ra Rita Dore

Sig.ra Giovanna Medici

Impostazione grafica: Sig.ra Daniela Scardigli



**CORTE DEI CONTI**

---

**VERIFICA DEL FUNZIONAMENTO DEI CONTROLLI INTERNI  
NEL COMUNE DI CAGLIARI  
ESERCIZIO 2014**

# SOMMARIO

1	GLI OBBLIGHI DI TRASMISSIONE ALLA CORTE DEI CONTI E LE RICHIESTE ISTRUTTORIE .....	1
2	PREMESSA.....	4
3	IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 1).....	5
4	IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 2) .....	7
5	IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 3).....	10
6	IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 4).....	11
7	IL CONTROLLO SULLE PARTECIPATE (SEZIONE 5).....	14
8	IL CONTROLLO DI QUALITA' DEI SERVIZI (SEZ. 6).....	16
9	OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE .....	17

# **1 GLI OBBLIGHI DI TRASMISSIONE ALLA CORTE DEI CONTI E LE RICHIESTE ISTRUTTORIE**

- L'art. 148 del Tuel, comma 1, (come modificato dalla lettera e) del comma 1 dell'art. 3 d.l. 10 ottobre 2012 n. 174, sostituita dalla legge di conversione 7 dicembre 2012 n. 213 e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116), prevede che il sindaco, per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, e il presidente della provincia, trasmettano annualmente alla sezione regionale della Corte dei conti un referto sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni.

Tale adempimento risulta rilevante nell'ambito del processo per l'effettiva realizzazione del modello di controllo introdotto dal d.l. 174/2012 che ha l'obiettivo di verificare l'adozione delle misure volte a garantire l'equilibrio finanziario dell'ente nel quale i controlli interni interagiscono con l'azione di verifica affidata alla Corte dei conti (in tali termini v. Sez. Controllo Sardegna, del. 1/2015/INPR).

- La Sezione delle Autonomie, con la Deliberazione n. 28 dell'11 dicembre 2014, ha approvato apposite linee guida, corredate da uno schema di relazione sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni, strutturato in forma di questionario, che assume un'impostazione a valenza ricognitiva, diretta a registrare la presenza di eventuali criticità di fondo nel sistema organizzativo-contabile. Ciò al fine di agevolare sia la verifica dell'adeguatezza dell'impianto regolamentare e formale del sistema dei controlli interni, della sua organicità e capacità funzionale, sia il grado di reale attuazione del sistema.

Tale schema, riformulato rispetto a quello approvato con la precedente Delibera n. 4/2013 dalla Sezione delle Autonomie, tenuto conto dell'esperienza applicativa dei precedenti due referti semestrali del 2013 e della diversa periodicità ora prevista, è semplificato ed articolato nelle seguenti sezioni: il controllo di regolarità amministrativa e contabile; il controllo di gestione; il controllo strategico; il controllo sugli equilibri finanziari; il controllo sugli organismi partecipati e il controllo sulla qualità dei servizi.

- La Sezione del controllo per la Sardegna con la Deliberazione n. 1 del 19 gennaio 2015 ha recepito tali linee guida, ritenendole direttamente applicabili agli enti locali della Sardegna, ed ha stabilito che i referti annuali per il 2014, redatti secondo gli allegati schemi elaborati dalla Sezione delle Autonomie, debbano essere trasmessi alla Sezione (in formato elettronico e

cartaceo) entro il termine del 30 aprile 2015 corredati dal parere dell'organo di revisione dell'ente e dai documenti indispensabili per una compiuta istruttoria (statuto, regolamenti – in particolare il regolamento di contabilità e quello sui controlli interni - e i referti di controllo). Dette relazioni dovranno essere inoltrate anche alla Sezione delle Autonomie (unicamente in formato elettronico).

Nella sua delibera la Sezione regionale fa presente, inoltre, che l'art. 148, comma 4 del Tuel prevede l'irrogazione agli amministratori responsabili di una sanzione pecuniaria nell'ipotesi in cui dagli esiti del controllo si dovesse rilevare l'assenza o un'evidente insufficienza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno.

- In adempimento alle disposizioni di cui sopra, il **Comune di Cagliari** (abitanti n.155.887) ha trasmesso, in data 29 aprile 2015 (prot. Cdc n. 2442 del 30 aprile 2015), il **referto annuale del Sindaco sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2014**, corredato dal parere favorevole dell'organo di revisione sull'attendibilità dei dati e delle informazioni contenute nel referto.

Al referto/questionario sono stati allegati i seguenti documenti:

- **Statuto del Comune** come modificato con Delibera consiliare n. 34 del 3 giugno 2009;
- **Regolamento di contabilità** come modificato dalla Delibera consiliare n. 15 del 23 aprile 2014;
- **Regolamento sui controlli interni** approvato con Delibera consiliare n. 5 del 30 gennaio 2013;
- **Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi** approvato con Delibera della Giunta comunale n.239 del 30 dicembre 2014.

- Con nota del Sindaco del 22 settembre 2014 (Prot.Cdc n. 5035 del 25 settembre 2014) il Comune aveva già trasmesso il **Referto intermedio di controllo strategico e controllo di gestione per il I semestre 2014**.

- Con nota del 28 aprile 2015 (Prot. Cdc n. 2410 del 29/04/2015), infine, è pervenuto il **Referto annuale di controllo strategico e controllo di gestione per l'esercizio 2014**.

In corso di istruttoria si è reso necessario chiedere chiarimenti con nota n. 6318 del 27/10/2015.

In data 10/11/2015 è pervenuta la risposta del Sindaco (Prot. Cdc n. 6644) cui sono state allegate le note di chiarimenti predisposte dai dirigenti competenti per materia.

Inoltre, sono stati allegati i **referti di controllo successivo di regolarità amministrativa relativi ai periodi Gennaio-Giugno e Luglio-Dicembre 2014** e il regolamento sui controlli interni, già acquisito in occasione dell'invio del referto all'esame.

## **2 PREMESSA**

La Sezione del Controllo ha già esaminato i referti semestrali relativi al 2013 presentati dal Sindaco del Comune di Cagliari, le cui risultanze istruttorie sono confluite nella Deliberazione della Sezione n. 85/2014/PRSP. Come si evince dalla medesima deliberazione, dal contraddittorio in adunanza pubblica tenutasi il 27 novembre 2014, è emerso che il Comune di Cagliari ha istituito una macro struttura deputata al controllo accorpando i due uffici PEG-Performance, composta da nove unità di personale che opera in stretto raccordo col nucleo di valutazione, e un ufficio per il controllo analogo sulle partecipate affidato a una specifica figura professionale che opera in staff col dirigente del personale. La Sezione, nel prendere atto di quanto riferito, si è riservata di valutare successivamente il grado di concreta attuazione del sistema dei controlli.

Si fa presente che nel corso del 2014 sono stati aggiornati il regolamento di contabilità e il regolamento sull'ordinamento degli uffici.

**Si ricorda, inoltre, che il Comune di Cagliari è ente in sperimentazione**, ai sensi dell'art. 30 del Decreto legislativo n. 118/2011, dal 01/01/2012 e pertanto ha adottato il doppio sistema contabile con rilevazione della contabilità economico-patrimoniale integrata con quella finanziaria.

Il referto/questionario annuale per il 2014 sul funzionamento dei controlli interni è stato esaminato unitamente agli atti acquisiti nel corso dell'istruttoria.



### **3 IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE 1)**

Esaminati gli articoli 5, 6 e 7 del Regolamento sui controlli interni, come approvato dal Consiglio comunale con Del. n. 5 del 30/01/2013, la Sezione osserva che il controllo di regolarità amministrativa e contabile risulta adeguatamente disciplinato, sia per quanto riguarda la fase preventiva, sia quella successiva. L'articolo 7 del regolamento sui controlli interni pone l'attività di controllo successivo sotto la direzione del Segretario Generale il quale si avvale di apposita struttura in staff, cui viene assegnato personale con professionalità adeguata e in posizione di terzietà rispetto agli atti controllati (vedi anche artt. 17 e 18 del Regolamento sull'ordinamento degli uffici).

Nella sua relazione/questionario, il Sindaco ha dichiarato che nell'esercizio 2014 sono state apportate modifiche e/o integrazioni ai regolamenti dell'ente.

Ha dichiarato, inoltre, che tale controllo non ha evidenziato criticità nella gestione tali da rendere necessarie le segnalazioni previste dall'art. 153, comma 6 del Tuel<sup>1</sup> e che non vi sono state variazioni rispetto all'esercizio precedente nelle modalità di campionamento degli atti da sottoporre a controllo. La selezione del campione degli atti viene effettuata mensilmente tramite un software in uso al Comune, impostato per l'estrazione casuale degli atti recanti impegni di spesa<sup>2</sup>.

Con riguardo al rispetto della disciplina in materia di prevenzione della corruzione, nel questionario viene dichiarato che il rispetto di tali norme sarebbe garantito dal fatto che gli atti sorteggiati riguardano solo gli atti dirigenziali di impegno di spesa riconducibili alle aree di maggior rischio di corruzione.

**Si dichiara che sono stati esaminati, nell'anno 2014, 180 atti.** In sede istruttoria sono state richieste notizie sulla significatività del campione degli atti esaminati e sulle tecniche di campionamento utilizzate. Dagli atti pervenuti in risposta, risulta che nell'esercizio 2014 è stato selezionato e sottoposto a controllo un campione di atti pari a 15 mensili, unicamente fra quelli comportanti impegno di spesa. A giustificazione dell'esiguo numero di atti sottoposti a

---

<sup>1</sup> Art. 153, comma 6 Tuel: "Il regolamento di contabilità disciplina le segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni del responsabile finanziario al legale rappresentante dell'ente, al consiglio dell'ente nella persona del suo presidente, al segretario ed all'organo di revisione, nonché alla competente sezione regionale di controllo della Corte dei conti ovi si rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni – non compensabili da maggiori entrate o minori spese – tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio. In ogni caso la segnalazione è effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti. Il Consiglio provvede al riequilibrio a norma dell'art. 193, entro trenta giorni dal ricevimento della segnalazione, anche su proposta della giunta."

<sup>2</sup> Il controllo di cui trattasi parrebbe pertanto limitato al solo controllo di regolarità contabile.

controllo, nei referti semestrali a firma del Segretario Generale, è stato dichiarato che “...la persistente carenza di risorse umane, con il contestuale sommarsi in capo alla stessa unità operativa delle complesse funzioni derivanti dalla attribuzione al Segretario Generale degli incarichi di Responsabile per la Trasparenza e di Responsabile per la prevenzione della corruzione, continua a condizionare sensibilmente l’attività di controllo, ritardandone l’azione e non consentendo, tra l’altro, di ampliarne la portata con l’estensione ai contratti per scrittura privata o a provvedimenti di diversa natura, così come programmato”.

Nel questionario viene dichiarato che le risultanze dei controlli eseguiti vengono trasmesse con cadenza mensile ai responsabili dei servizi e all’OIV, e con cadenza semestrale ai Revisori dei conti e al Consiglio comunale. In caso di riscontrate irregolarità, queste vengono comunicate ai responsabili di servizio. Col report semestrale si suggeriscono le opportune misure correttive. Viene lasciata alla responsabilità del dirigente del servizio l’assunzione di opportuni provvedimenti per la rimozione o la integrazione/correzione dell’atto viziato e per scongiurare il ripetersi dell’irregolarità.

Dalla relazione/questionario risulta che non sono state effettuate ispezioni e verifiche interne nel periodo all’esame. In sede istruttoria è stato dichiarato che nel corso dell’anno 2014 sono state svolte attività ispettive nei confronti di dipendenti (sia su segnalazione, sia a campione). E’ stato dichiarato, inoltre, che il Comune ha in programma di avviare, nel corso del 2015, verifiche ispettive nei confronti di dipendenti individuati a campione.

Il Sindaco non ha evidenziato criticità nell’esercizio del controllo di regolarità amministrativa e contabile. Ha invece evidenziato criticità nella verifica delle attestazioni sui pagamenti tardivi.

Dall’esame del questionario e dall’istruttoria condotta dall’ufficio di controllo della Sezione, risulta che il controllo di regolarità amministrativa sia stato svolto, pur con le limitazioni sopra evidenziate.

## 4 IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE 2)

La disciplina del controllo di gestione è contenuta negli articoli 9 e 10 del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni e negli articoli dal 58 al 69 del regolamento di contabilità. I regolamenti prevedono l'attribuzione della funzione di controllo ad una apposita struttura posta sotto la direzione del Direttore generale e che agisce in piena autonomia all'interno del Servizio Finanziario.

Nella relazione/questionario si precisa che a tale struttura, denominata "Servizio Controllo Strategico e Controllo di Gestione", sono assegnate 7 unità di personale a tempo pieno. Viene dichiarato, inoltre, che le norme regolamentari definiscono la struttura e i contenuti che il referto di controllo deve presentare, prescrivono la trasmissione del referto agli Amministratori, ai Responsabili dei Servizi e alla Corte dei Conti e l'adozione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale e della contabilità analitica. Si dichiara, inoltre, che sono previsti i flussi informativi fra i diversi uffici e che tali flussi sono stati attivati e riguardano:

- i dati finanziari ed economici estrapolati dal sistema di contabilità finanziaria ed economico-analitica;
- i dati sul grado di raggiungimento degli obiettivi forniti dai Dirigenti e verificati dall'Unità operativa preposta al controllo di gestione;
- i dati sugli indicatori dell'attività dei Servizi a domanda individuale monitorati;
- le indicazioni sintetiche sull'uso delle risorse umane e strumentali utilizzate per il raggiungimento degli obiettivi fornite dai singoli Dirigenti.

Contrariamente a quanto dichiarato nel questionario, all'art. 10 del regolamento sui controlli interni è prevista l'adozione di azioni correttive per il raggiungimento degli obiettivi programmati.

Nella relazione si afferma, ancora, che il PEG traduce le strategie in obiettivi, prevedendo indicatori di risultato per misurare il grado di attuazione degli stessi.

Nella medesima relazione si precisa che il Referto di controllo viene elaborato con cadenza semestrale e che i risultati del controllo di cui trattasi sono stati utilizzati dal nucleo di valutazione per la misurazione della performance del personale dirigente.

Il Sindaco attesta che nell'esercizio del controllo all'esame è stata svolta un'attività di benchmarking. Le azioni intraprese descritte nel questionario, consistenti nel contenimento della spesa corrente non produttiva, paiono però diverse dall'attività di benchmarking, basata

invece sul confronto sistematico che permette alle strutture che lo applicano di compararsi con strutture dello stesso ente o con strutture di altri enti.

Non risultano descritte nel questionario le metodologie adottate per misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi in quanto, come precisato dal Sindaco, il ritardo nell'approvazione del PEG (settembre 2014) non ha consentito la predisposizione del relativo referto intermedio.

In merito alle criticità rilevate nell'esercizio del controllo in argomento, nel questionario sono state evidenziate difficoltà derivanti da qualche imprecisione nei dati trasmessi dai Servizi che, si dice, saranno superate con l'acquisizione di maggiore consapevolezza dell'importanza di tale attività.

Con specifica nota istruttoria sono stati chiesti al Comune chiarimenti in merito alle metodologie elaborate per misurare il grado di raggiungimento degli obiettivi e all'assunzione di misure correttive per effetto di eventuali scostamenti rilevati.

Nella sua nota di risposta l'Ente ha riferito di usare le metodologie contenute nell'allegato B della Delibera della Giunta comunale n. 390/2005, utilizzato per la valutazione dei risultati raggiunti dai Dirigenti. In tale allegato si distinguono quattro tipologie di obiettivi:

- obiettivi generali di amministrazione;
- obiettivi di coordinamento d'area;
- obiettivi specifici di struttura;
- obiettivi strategici.

Per la misurazione del grado di raggiungimento di tale obiettivi vengono utilizzati appositi indicatori individuati dal Direttore Generale con la definizione del Piano dettagliato degli obiettivi da inserire nel PEG.

Quanto all'assunzione di azioni correttive, il Comune ha affermato che a causa della ritardata approvazione del PEG non vi è stata una valutazione intermedia sui risultati raggiunti, e che gli stessi sono stati analizzati dal Servizio Controllo Strategico e Controllo di Gestione esclusivamente al termine dell'esercizio.

La Sezione ha esaminato i referti (1° Semestre e annuale 2014) sul controllo di gestione pervenuti in corso d'anno. Questi contengono anche le risultanze del controllo strategico, del controllo sugli organismi partecipati, del controllo di qualità dei servizi e sugli equilibri finanziari. I suddetti referti non sono definitivi, come anche detto nel referto annuale (pag. 80). Su specifica richiesta istruttoria in merito, l'Ente ha comunicato che il referto definitivo per

l'esercizio 2014 è in fase di predisposizione e verrà trasmesso a questa Sezione entro il mese di dicembre 2015.

I referti esaminati contengono:

- Mission dell'Ente avuto riguardo al Programma di mandato del Sindaco;
- Esposizione del Documento Unico di Programmazione;
- Risultati degli obiettivi gestionali;
- Informazioni sull'utilizzo delle risorse umane e strumentali e su alcuni dati contabili;
- Tipologia e stato della misurazione degli indicatori gestionali di alcuni servizi a domanda individuale;
- Controlli specifici ex lege diversi dal controllo strategico e dal controllo di gestione;
- Monitoraggio sull'acquisto di beni e servizi e sui provvedimenti di affidamento di incarichi esterni.

Gli indicatori gestionali utilizzati sono di tipo matematico e di tipo fattuale.

Sono poi utilizzati indicatori di efficacia, efficienza e economicità, unitamente ai dati concernenti costi e ricavi/proventi per centro di costo, per alcuni Servizi a domanda individuale.

Dai referti si rileva che il Comune è dotato di un programma informatico in grado di effettuare il ribaltamento dei movimenti economici, ossia dei costi e ricavi/proventi imputati e registrati al centro di costo finanziario, sui diversi centri di costo analitici. Sebbene la contabilità analitica interessi tutti i centri di costo esistenti, la rilevazione dei costi e ricavi/proventi nell'anno 2014 è stata però effettuata in forma dettagliata solo per alcuni servizi a domanda individuale ritenuti particolarmente significativi.

La Sezione ritiene che le procedure di controllo descritte nei referti siano, in astratto, idonee a valutare i risultati di gestione dell'ente. Si deve però evidenziare, allo stato, l'applicazione frammentaria di tali procedure.

In conclusione, dall'esame del questionario e dall'istruttoria svolta, il controllo in argomento risulta adeguatamente disciplinato, e svolto pur con le riserve sopra esposte. Infine la Sezione sollecita l'invio del referto definitivo di controllo di gestione al fine di valutarne l'aderenza alle norme regolamentari e l'idoneità a supportare l'organo politico nelle sue scelte programmatiche e gli amministratori nelle attività gestionali.

## 5 IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE 3)

Il controllo strategico risulta disciplinato dagli articoli 3 e 4 del Regolamento sui controlli interni.

Nella relazione/questionario si afferma che l'Ente ha svolto il predetto controllo nell'esercizio all'esame utilizzando come riferimento i documenti di programmazione (Relazione di inizio mandato, linee programmatiche di mandato, D.U.P. e P.E.G.).

Si afferma, inoltre, che il controllo di cui trattasi è stato svolto nel 2014 dalla stessa struttura (Servizio Controllo Strategico e Controllo di Gestione) che svolge il controllo di gestione. La struttura elabora rapporti periodici almeno semestrali.

Il Sindaco attesta che nello svolgimento del controllo l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi attraverso parametri che hanno misurato il tempo e il livello di realizzazione degli obiettivi, le risorse utilizzate e il rispetto degli standard di qualità previsti. Nel questionario viene specificato che i report semestrali e annuali contengono anche le risultanze del controllo di gestione e dei restanti controlli previsti dalla normativa, oltre al monitoraggio sulle acquisizioni extra Consip e gli affidamenti di incarichi esterni. Sono utilizzati indicatori di tipo matematico e di tipo fattuale.

In esito ai risultati del controllo, il Sindaco dichiara che il Consiglio comunale non ha approvato delibere ricognitive sui programmi e pertanto non ha riorientato la strategia dell'Ente.

Con riferimento alle criticità rilevate nello svolgimento del controllo strategico, il Sindaco ha fatto presente che *“...considerato che l'anno 2014 rappresenta per il Comune di Cagliari il secondo anno di avvio del Controllo Strategico, la struttura operativa ha ravvisato qualche imprecisione nei dati trasmessi dai Dirigenti. Si tratta comunque di aspetti che potranno essere sicuramente ridotti e/o eliminati nei prossimi anni, con l'acquisizione di una maggiore consapevolezza da parte dei Responsabili dei Servizi sull'importanza di tale forma di controllo”*.

Il controllo in argomento risulta adeguatamente disciplinato e svolto pur con le limitazioni operative rappresentate nella relazione del Sindaco.

La Sezione ha esaminato il referto annuale del controllo strategico e di gestione per l'esercizio 2014, per il quale valgono le medesime considerazioni fatte nel paragrafo precedente.

## **6 IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE 4)**

Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato all'articolo 8 del Regolamento sui controlli interni e all'art. 12 del Regolamento di contabilità. L'art. 8 citato dispone che il controllo sia svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e sotto la vigilanza del collegio dei revisori, con il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale e dei responsabili dei servizi. Nel questionario vengono elencati i casi e i modi di coinvolgimento dei suddetti soggetti nell'esercizio del controllo di cui trattasi.

Dalla relazione/questionario si rileva che nel corso dell'esercizio 2014 il Responsabile del Servizio finanziario ha adottato atti d'indirizzo e/o di coordinamento per lo svolgimento del controllo in argomento.

Viene riferito che nell'esercizio 2014 il Consiglio comunale si è riunito nove volte per verificare il permanere degli equilibri di bilancio ma che non si sono rese necessarie misure per ripristinare il pareggio.

Il Sindaco dichiara che sono stati valutati i risultati di gestione degli organismi partecipati e che tali risultati, negli ultimi dieci anni, non hanno prodotto effetti sul bilancio finanziario dell'ente.

Con riguardo alla gestione di cassa, afferma che nel corso dell'esercizio è stata verificata la compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa. La distinzione fra fondi liberi e vincolati confluiti nella cassa viene garantita attraverso una precisa identificazione e codificazione dei capitoli di bilancio e l'inclusione negli ordinativi di incasso e di pagamento della tipologia di fondi vincolato o liberi. Ciò consente al Tesoriere la corretta contabilizzazione dei diversi fondi.

Dal questionario risulta che l'ente non ha utilizzato fondi vincolati confluiti nella cassa per esigenze correnti.

Il Servizio Gestione Contabilità provvede al monitoraggio dell'andamento delle riscossioni effettuando periodici controlli e proiezioni sulle riscossioni rispetto all'andamento dei pagamenti e ne informa gli organi di governo. Il Sindaco dichiara che nell'esercizio 2014 non si sono riscontrate incoerenze tra riscossioni e previsioni anche per effetto dell'applicazione del

principio della competenza finanziaria potenziata e della istituzione di un adeguato fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità.

Quanto ai debiti fuori bilancio, afferma che si è limitata la loro formazione attraverso il coinvolgimento dei dirigenti responsabili della spesa in sede di elaborazione dei documenti di programmazione.

Al fine di assicurare il rispetto del Patto di stabilità, dichiara che l'andamento della gestione delle entrate e delle spese correnti viene settimanalmente monitorato.

In riferimento all'equilibrio di cassa dei Titoli IV dell'entrata e II della spesa, ugualmente, dichiara che vengono controllati settimanalmente i pagamenti e gli incassi in conto capitale, condizionando l'emissione dei mandati di pagamento all'effettiva disponibilità delle entrate.

Con riguardo all'equilibrio complessivo, su specifica richiesta istruttoria, il Sindaco ha riferito che anche questo viene controllato settimanalmente accertandosi che il saldo positivo della parte corrente sia tale da consentire il rispetto dello stesso equilibrio.

Nella relazione/questionario si afferma inoltre che l'Ente ha attivato processi di analisi e valutazione della spesa attraverso l'esame del grado di raggiungimento degli obiettivi assegnati, eseguito dal Nucleo di Valutazione e dal Servizio Finanziario.

Il questionario non riporta la percentuale di spesa per acquisti di beni e servizi effettuata con ricorso alla Consip in quanto, dichiara il Sindaco, il dato non è ancora disponibile. In sede istruttoria lo stesso ha precisato che per il 2014 l'Ente non è in grado di indicare la percentuale di cui trattasi il quanto il Servizio Controllo di Gestione effettua su tali acquisti esclusivamente un monitoraggio "a campione".

Nel questionario si riferisce, inoltre, che l'ente ha provveduto alle comunicazioni previste dall'art. 27 del d.l. 66/2014 e che il tempo medio di pagamento nei confronti dei creditori è stato di 33,23 giorni. Con riguardo alla metodologia utilizzata per determinare l'indicatore di tempestività medio dei pagamenti, in sede istruttoria il Sindaco ha precisato che si provvede attraverso il confronto dei mandati di pagamento, estratti periodicamente, con le fatture ricevute.

Le uniche criticità segnalate nel questionario si riferiscono all'esercizio del controllo dei tempi medi di pagamento, ravvisabili nell'assenza di procedure e strumenti volti a evidenziarne la tardività derivante da cause imputabili al creditore (es. mancanza di elementi essenziali nella fattura).



Alla luce degli atti esaminati, risulta che il controllo sugli equilibri finanziari sia stato puntualmente svolto.

## **7 IL CONTROLLO SULLE PARTECIPATE (SEZIONE 5)**

Il controllo sulle società partecipate è previsto agli articoli 11 e 12 del Regolamento sui controlli interni. Il coordinamento dell'attività di controllo spetta a un Servizio appositamente individuato che, come riferito nel questionario, risulta allocato nel Servizio Bilancio Società partecipate e Controllo analogo. A tale struttura, dal 01/10/2014, è stata assegnata una figura di alta professionalità con contestuale assegnazione di incarico a un funzionario.

La struttura effettua, su ciascun organismo partecipato, il monitoraggio sui rapporti finanziari, sulla situazione contabile, gestionale e organizzativa, sugli obiettivi assegnati ai sensi dell'art. 147-quater del Tuel, sui contratti di servizio, sulla qualità dei servizi erogati, sugli effetti prodotti sul bilancio del Comune, sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica. Nel questionario vengono descritti i contenuti dei vari controlli esercitati sui soggetti partecipati. E' opportuno evidenziare che, come riferito nel questionario, la società in house Multiservizi è in liquidazione e ormai non più operativa da novembre 2014.

Il Sindaco dichiara che non sono state ancora impartite alle società partecipate direttive sul contenimento delle spese di personale in quanto l'Ente attende di avere gli elementi di conoscenza necessari per elaborare direttive specifiche per ciascun soggetto. Dichiara che nell'esercizio del controllo sono state rilevate criticità derivanti soprattutto da deficit informativo causato dalla reticenza degli organismi partecipati che ancora percepiscono come ingerenza da parte del Comune le richieste dallo stesso formulate. Al proposito, come si evince anche dal referto del controllo strategico e di gestione, nella parte dedicata al controllo sulle società partecipate, il Sindaco riferisce che è stata affidata alla figura di Alta Professionalità "Società partecipate e controllo analogo" (costituita da una unità di personale) la creazione di un idoneo sistema informativo per la gestione dei soggetti partecipati. Allo scopo, per fare fronte comune a tale situazione e coordinare l'attività di controllo sugli organismi congiuntamente partecipati, si è creato anche un "tavolo di lavoro", meramente tecnico, con la Provincia di Cagliari ed il Comune di Quartu, soci di alcuni organismi partecipati. Alla fine dell'esercizio si sono tenuti alcuni incontri per definire metodi, contenuti ed obiettivi di tale collaborazione.

In sede istruttoria è stato chiesto al Sindaco di riferire in merito allo stato di realizzazione del sistema informativo necessario alla gestione degli organismi partecipati. Nella sua risposta, il Sindaco ha precisato che è ancora in fase di studio il regolamento per l'istituzione del sistema

informativo. In mancanza del quadro regolamentare, riferisce che il sistema informativo è costantemente alimentato dall'attività svolta dalla figura di Alta professionalità che tiene rapporti quasi quotidiani sia con i rappresentanti nominati dal Comune all'interno della propria struttura amministrativa, sia con gli uffici di ogni soggetto partecipato e, in alcuni casi, con gli altri Soci. Tale procedura informativa è stata utilizzata per la predisposizione del bilancio consolidato 2014 e, allo scopo, è stata organizzata anche una giornata formativa cui hanno partecipato anche dipendenti dei soggetti partecipati.

Per quanto sopra esposto, allo stato degli atti, la Sezione ritiene adeguato il sistema regolamentare e organizzativo relativo al controllo degli organismi partecipati, pur con le evidenziate carenze di personale assegnato alla funzione e la mancata istituzionalizzazione del sistema informativo. La Sezione deve però riservare ogni valutazione definitiva all'esito dell'esame del Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, predisposto dal Comune e trasmesso alla stessa Sezione con nota in data 01/04/2015.

## **8 IL CONTROLLO DI QUALITA' DEI SERVIZI (SEZ. 6)**

Gli articoli 13, 14 e 15 del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni disciplinano il controllo sulla qualità dei servizi. Lo svolgimento del controllo è affidato all'Ufficio Qualità ed Etica sotto la direzione del Direttore Generale che si avvale del supporto del RUP e del sistema informatico. Detto Ufficio, a cui sono assegnate due unità di personale a tempo pieno, è operativo e risulta allocato presso il "Servizio Sviluppo Organizzativo Risorse Umane, cantieri regionali".

Il predetto Ufficio congeda report semestrali che contengono una rielaborazione dei dati pervenuti dai singoli servizi dando conto, tra l'altro, in termini percentuali, dei servizi che hanno usato strumenti per misurare il grado di soddisfazione dell'utenza, che hanno adottato misure correttive, che hanno registrato miglioramenti, che hanno adottato strumenti di rilevazione telefonica.

La soddisfazione degli utenti viene rilevata, per gli utenti esterni tramite questionario, rilevazione telefonica e reclami, per gli utenti interni tramite reclamo.

Nella relazione/questionario, il Sindaco evidenzia la necessità di sviluppare la cultura di orientamento al cittadino, sensibilizzando tutti i servizi all'importanza della verifica del grado di soddisfazione dell'utente ai fini del miglioramento della qualità dei servizi erogati.

La Sezione ha preso visione dei referti sul controllo di qualità dei servizi relativi al primo e secondo semestre 2014, presentati dal Comune nel mese di aprile 2015. Prende atto, inoltre delle riferite iniziative assunte nel 2015 dall'Ufficio preposto al controllo di qualità.

Per quanto sopra esposto, la Sezione rileva che il controllo di qualità risulta adeguatamente disciplinato. In merito al suo svolgimento, nel prendere atto di quanto lamentato dal Sindaco nel questionario, la Sezione si riserva di valutare nei prossimi esercizi il grado di implementazione di tale controllo.

## 9 OSSERVAZIONI E RACCOMANDAZIONI DELLA SEZIONE

- Il **Comune di Cagliari**, avendo una popolazione superiore ai 100.000 abitanti, già dal 2013 era tenuto a svolgere tutte le tipologie di controllo interno previste dalla normativa.
- La relazione/questionario è stata presentata entro i termini previsti (29/04/2015).
- Al referto sono stati allegati lo Statuto del Comune, il Regolamento di contabilità, il Regolamento sui controlli interni, il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi.
- Sono stati acquisiti, inoltre, il Referto intermedio (per il I semestre) e il Referto annuale (non definitivo) di controllo strategico e controllo di gestione per il 2014, e i referti di controllo successivo di regolarità amministrativa relativi ai periodi Gennaio-Giugno e Luglio-Dicembre 2014.
- L'assetto regolamentare disciplina adeguatamente i controlli interni. Nel corso del 2014 sono stati aggiornati il regolamento di contabilità e il regolamento sull'ordinamento degli uffici.
- Il controllo di regolarità amministrativa e contabile risulta svolto, anche se si deve evidenziare che lo stesso ha riguardato un esiguo numero di atti (**180 atti**). In sede istruttoria l'Ente ha motivato la scarsa significatività del campione di atti esaminati con la persistente carenza di personale e il rilevante carico di lavoro in capo al Segretario Generale.
- Con riguardo al controllo di gestione, questo risulta adeguatamente disciplinato e svolto, unitamente al controllo strategico, dal Servizio Controllo Strategico e Controllo di Gestione, con le limitazioni riferite alla carenza di valutazioni e assunzione di conseguenti misure correttive, giustificate dall'Ente con la ritardata approvazione del PEG che non avrebbe consentito una valutazione intermedia sui risultati raggiunti. Dall'esame dei referti di controllo di gestione per l'esercizio 2014, contenenti anche le informazioni sul controllo strategico e sui restanti controlli previsti dalla normativa, oltre al monitoraggio sugli acquisti extra Consip e gli affidamenti di incarichi, la Sezione rileva che detti documenti risultano appropriatamente strutturati. Tuttavia, poiché i dati in essi contenuti sono provvisori e non si riferiscono all'intera struttura organizzativa dell'ente, la Sezione si riserva di valutarne la qualità e l'idoneità a supportare l'organo politico nelle sue scelte programmatiche e gli amministratori nelle attività gestionali, in sede di esame del referto definitivo per l'esercizio 2014. Con

l'occasione raccomanda l'estensione del controllo di gestione (efficienza, efficacia, economicità) a tutti i servizi/centri di costo dell'ente.

- Con riferimento al controllo strategico, questo risulta adeguatamente disciplinato. Il Comune di Cagliari svolge tale controllo dal 2013. A tal proposito la Sezione prende atto delle limitazioni operative rappresentate dal Sindaco riferite a imprecisioni nei dati trasmessi, in fase di prima applicazione, dai Dirigenti. Sui contenuti del referto, valgono le medesime considerazioni svolte per il controllo di gestione.

- Il controllo sugli equilibri di bilancio risulta svolto in maniera puntuale nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari interne.

La Sezione prende atto che nell'esercizio non si sono riscontrate incoerenze tra riscossioni e previsioni anche perché, come riferito dal Sindaco, il Comune di Cagliari, essendo ente in sperimentazione, ha applicato il principio della competenza finanziaria potenziata e ha istituito un adeguato fondo crediti di dubbia e difficile esigibilità.

Si dà atto, inoltre, che nell'esercizio di tale controllo il Comune ha valutato anche gli effetti delle gestioni degli organismi partecipati, sottolineando che negli ultimi dieci anni queste non hanno prodotto effetti sul bilancio finanziario dell'ente.

- In riferimento al controllo sulle partecipate la Sezione ritiene adeguato il sistema regolamentare e organizzativo, pur con le evidenziate carenze di personale assegnato alla funzione e la mancata istituzione del sistema informativo.

In istruttoria è stato, altresì, verificato che il Comune di Cagliari ha provveduto ad adottare (Deliberazione n. 24 del 05/05/2015 del Consiglio comunale) e trasmettere alla Sezione del controllo il Piano di razionalizzazione degli organismi partecipati previsto dall'art. 1, comma 611 della L. n. 190 del 23/12/2014 (Legge di stabilità 2015).

- Con riguardo al controllo di qualità dei servizi, questo risulta adeguatamente disciplinato. In merito al suo svolgimento la Sezione, nel concordare con quanto affermato dal Sindaco nel questionario in merito alla necessità di sensibilizzare i servizi comunali all'importanza della verifica del grado di soddisfazione dell'utente ai fini del miglioramento della qualità dei servizi erogati, si riserva di valutare nei prossimi esercizi il grado di implementazione di tale controllo.

- Per quanto sopra esposto, la Sezione ritiene che l'ente abbia costituito un sistema dei controlli che può essere ritenuto idoneo a supportare le esigenze dell'Amministrazione. La Sezione riscontra positivamente che il Comune ha risposto con puntualità alle richieste istruttorie della Sezione stessa e che tutte le tipologie di controllo risultano avviate, avendo

istituito e reso operative apposite strutture di personale. La Sezione raccomanda, tuttavia, all'ente di attivarsi per superare le criticità riscontrate e di provvedere quanto prima alla predisposizione e all'inoltro del referto di controllo di gestione definitivo per l'esercizio 2014.

