

Deliberazione n. 13/2018/VSGC



Repubblica italiana

Corte dei conti

La Sezione del controllo per la Regione Sardegna

composta dai magistrati:

Dott. Francesco Petronio	PRESIDENTE
Dott.ssa Maria Paola Marcia	CONSIGLIERE
Dott.ssa Valeria Mistretta	CONSIGLIERE
Dott.ssa Lucia d'Ambrosio	CONSIGLIERE RELATORE
Dott.ssa Valeria Motzo	CONSIGLIERE
Dott.ssa Michela Muti	I Referendario

nella Camera di consiglio del 23 marzo 2018

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

Visto il decreto del Presidente della Repubblica 16 gennaio 1978 n. 21 e il decreto legislativo 9 marzo 1998 n. 74 (norme di attuazione dello Statuto speciale per la Sardegna);

Visto l'art. 7 della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante l'adeguamento dell'ordinamento alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

Vista la deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR della Sezione delle Autonomie di approvazione delle linee guida per il referto annuale relativo al 2016 del Sindaco per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e del Presidente della provincia (art. 148 TUEL);

Vista la deliberazione di indirizzi n. 48/2017/INPR conseguentemente adottata dalla Sezione in data 20 aprile 2017;

Visto il referto annuale del Sindaco del **Comune di Cagliari** sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2016, trasmesso alla Sezione di controllo della Corte dei conti;

Visti gli atti (regolamenti, deliberazioni ecc.) acquisiti nel corso dell'istruttoria;

Vista la nota in data 6 marzo 2018, con la quale il Magistrato istruttore ha deferito la relazione istruttoria per la discussione collegiale;

Vista l'ordinanza n. 6/2018, con la quale il Presidente della Sezione del controllo per la Regione autonoma della Sardegna ha convocato l'odierna Camera di consiglio per deliberare in ordine alle risultanze istruttorie della relazione annuale relativa al 2016 pervenuta ai sensi dell'art. 148 TUEL dal **Comune di Cagliari** (154.224 abitanti);

Udito il relatore Consigliere Lucia d'Ambrosio

DELIBERA

- di approvare l'allegata relazione conclusiva, che costituisce parte integrante della presente deliberazione, concernente *"Verifica del funzionamento dei controlli interni nel Comune di Cagliari – esercizio 2016 (art. 148 TUEL) "*;
- di formulare espressa raccomandazione al Comune affinché assuma ogni iniziativa o attività necessarie ad assicurare il buon funzionamento del sistema di controlli interni e a comunicarne gli esiti a questa Sezione a mezzo della prevista relazione annuale

ORDINA

Che la deliberazione sia trasmessa al Sindaco del **Comune di Cagliari**,

al Presidente del Consiglio comunale, all'Organo di revisione e al Consiglio delle Autonomie locali.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 23 marzo 2018.

IL RELATORE

Lucia d'Ambrosio

IL PRESIDENTE

Francesco Petronio

Depositata in Segreteria in data 26 marzo 2018

IL DIRIGENTE

Paolo Carrus



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA SARDEGNA

**Verifica del funzionamento
dei controlli interni
Comune di Cagliari**

|2016|

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

Relatore

Consigliere Lucia d'Ambrosio



CORTE DEI CONTI

VERIFICA DEL FUNZIONAMENTO DEI CONTROLLI

INTERNI COMUNE DI CAGLIARI

ESERCIZIO 2016

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

Dott. Stefano Deliperi

Per l'impostazione grafica:

Sig.ra Daniela Scardigli

S O M M A R I O

1	PREMESSA.....	1
2	QUADRO NORMATIVO.....	3
3	QUADRO DEL CONTROLLO NEGLI ENTI LOCALI	5
4	INDIRIZZI GENERALI DEL CONTROLLO ESTERNO DA PARTE DELLA CORTE DEI CONTI	7
5	ESITO DELLE VERIFICHE DELLA CORTE DEI CONTI SUI CONTROLLI INTERNI EFFETTUATI NEL 2015.....	9
6	VERIFICA SUI CONTROLLI INTERNI SVOLTI NEL CORSO DEL 2016.....	11
7	IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE I)	15
8	IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE II).....	17
9	IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE III).....	19
10	IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE IV).....	21
11	IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE V).....	23
12	IL CONTROLLO DI QUALITA' DEI SERVIZI (SEZIONE VI)	25
13	OSSERVAZIONI DELLA SEZIONE DI CONTROLLO.....	27

1 PREMESSA

La relazione sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni del Comune di Cagliari per l'anno 2016 è stata inoltrata dal Sindaco con nota prot. n. 5391 del 3 luglio 2017. In precedenza, con nota del Servizio controllo strategico e controllo di gestione prot. n. 152242/2017 del 28 giugno 2017, erano stati trasmessi i *report* di competenza del Servizio medesimo.

È stata allegata la seguente documentazione:

- verbale Collegio dei Revisori dei conti n. 40 del 30 giugno 2017;
- referti intermedi del controllo strategico e del controllo di gestione (I semestre 2016);
- referti finali del controllo strategico e del controllo di gestione;
- relazione su organismi partecipati.

Successivamente, con nota prot. n. 19612 del 22 gennaio 2018, il Comune di Cagliari (Servizio Controllo strategico e Controllo di gestione, Società partecipate e Controllo analogo) ha inoltrato l'integrazione del precedente referto del controllo di gestione per l'anno 2016, approvato con deliberazione Giunta comunale n. 200 del 14 dicembre 2017.

In seguito, con nota prot. n. 682 del 22 febbraio 2018 è stato trasmesso alla Sezione il report finale di controllo strategico anno 2016, approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 20 del 13 febbraio 2018.

Il Comune di Cagliari con atto n. 5 del 30/01/2013, ha approvato il “*Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Cagliari*”, recependo in un unico documento l'insieme delle regole e delle procedure volte a consentire una conduzione integrata e coordinata delle varie tipologie di controlli interni, che attualmente risultano così articolati: Controllo di regolarità amministrativa e contabile, Controllo Strategico, Controllo di Gestione, Controlli sulle società partecipate non quotate, Controllo sugli equilibri finanziari, Controllo sulla qualità.

2 QUADRO NORMATIVO

La nuova competenza in tema di controlli sugli Enti locali, in particolare sui Comuni con popolazione residente superiore a 15.000 abitanti, prevede che il Sindaco, il Presidente della Città Metropolitana e della Provincia trasmettano annualmente una relazione-referto sull'efficacia e l'adeguatezza dei controlli interni alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti ai sensi dell'art. 3, comma 1°, lettera e, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213. La disposizione è stata modificata dall'art. 33 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 116 e costituisce attualmente l'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000 e successive modifiche e integrazioni (s.m.i.).

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR del 3 aprile 2017, 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.

La Sezione del controllo per la Sardegna, con la deliberazione n. 48/2017/INPR del 21 aprile 2017, ha recepito tali linee guida, ritenendole direttamente applicabili agli enti locali della Sardegna, ed ha stabilito che i referti annuali per il 2016, 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 giugno 2017, 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 referti di controllo). Dette relazioni dovranno essere inoltrate, entro la stessa data, 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 decreto legislativo n. 267/2000 e s.m.i. (T.U.E.L.) 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.

3 QUADRO DEL CONTROLLO NEGLI ENTI LOCALI

L'art. 3, comma 1°, lettera *d*, del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e in seguito integrato dal decreto legislativo n. 126/2014, ha ridisegnato il sistema dei controlli interni in origine previsto dal decreto legislativo n. 286/1999 (riordino e potenziamento dei meccanismi e strumenti di monitoraggio e valutazione dei costi e dei risultati), dal decreto legislativo n. 150/2009 (ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni) e dallo stesso decreto legislativo n. 267/2000 e s.m.i. (T.U.E.L.).

Il nuovo sistema dei controlli interni prevede la valutazione dei risultati gestionali individuali e riferiti alla struttura, e si estende al costante monitoraggio degli equilibri finanziari e della sana gestione con la segnalazione di eventuali anomalie e indicazioni correttive (art. 147 del decreto legislativo n. 267/2000 e s.m.i.). Sono poi previsti controlli di regolarità amministrativa e contabile (art. 147 *bis* del decreto legislativo n. 267/2000 e s.m.i.), il controllo strategico sullo stato di attuazione dei programmi (art. 147 *ter* del decreto legislativo n. 267/2000 e s.m.i.), i controlli sulle società partecipate non quotate (art. 147 *quater* del decreto legislativo n. 267/2000 e s.m.i.) e il controllo sugli equilibri finanziari (art. 147 *quinques* del decreto legislativo n. 267/2000 e s.m.i.).

4 INDIRIZZI GENERALI DEL CONTROLLO ESTERNO DA PARTE DELLA CORTE DEI CONTI

Il controllo da parte delle Sezioni di controllo costituisce applicazione della previsione normativa di carattere generale posta dalla legge n. 20/1994 e s.m.i., la quale dispone (art. 3, comma 4°) che la Corte dei conti verifichi il funzionamento dei controlli interni e accerti, anche sulla base degli esiti di altri controlli, *“la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge, valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa”*.

Il modello di controllo introdotto dal decreto-legge n. 174/2012, come convertito nella legge n. 213/2012 e in seguito integrato dal decreto legislativo n. 126/2014, 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 vds. Sez. controllo Corte dei conti per la Regione Sardegna, 19 gennaio 2015, n. 1/2015/INPR). A decorrere dall'esercizio 2015, le disposizioni normative vigenti inerenti all'obbligatorietà del controllo strategico, dei controlli sulle società partecipate non quotate e del controllo della qualità dei servizi erogati sono applicabili anche agli enti locali con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

I controlli intestati alla Sezione di controllo dovranno, quindi, interessare svariati profili di analisi, fra cui il quadro regolamentare predisposto dal Comune, dalla Città Metropolitana o dalla Provincia, il relativo rispetto in sede attuativa, le tipologie di controllo interno effettivamente poste in essere, la relativa reportistica e la congruità rispetto alle valutazioni conclusive. Gli aspetti critici potranno essere, poi, oggetto di ulteriori approfondimenti da parte della stessa Sezione (vds. Sez. controllo Corte dei conti per la R.A.S., 17 ottobre 2013, n. 61/2013/INPR).

5 ESITO DELLE VERIFICHE DELLA CORTE DEI CONTI SUI CONTROLLI INTERNI EFFETTUATI NEL 2015

La Sezione di controllo della Corte dei conti per la Sardegna ha provveduto alla verifica sui controlli interni effettuati dal Comune di Cagliari nel corso del 2015 con la deliberazione n. 15/2017/VSGC del 15 febbraio 2017.

Queste le conclusioni:

- *La relazione/questionario è stata presentata entro i termini previsti dalla normativa vigente (31/05/2016, prot. 3416 dell'11/05/2016 Comune Cagliari). In data 1° giugno 2016, prot. 3974, l'Ente ha trasmesso, corretto e integrato in alcune parti il Referto annuale sul funzionamento dei controlli interni. Al questionario rettificato è stato allegato il referto II semestre sul controllo di gestione e di controllo strategico e il parere del Collegio dei revisori.*
- *In riferimento al **controllo di regolarità amministrativa e contabile**, non si rilevano particolari modifiche o evoluzioni nel suo svolgimento, sia sotto l'aspetto organizzativo, sia dal punto di vista regolamentare interno, rispetto a quanto rilevato per l'esercizio 2014. Risultano controllate 180 determinazioni sulle quali sono state riscontrate 109 irregolarità o carenze, relative alla qualità dell'atto. Nel corso dell'anno gli atti emessi sono stati 5.517; non è stato possibile procedere al controllo di un numero superiore di atti in quanto il Segretario generale è rimasto in carica fino al 31 maggio 2015 e solo il primo dicembre 2015 si è proceduto alla sostituzione dello stesso; nell'esercizio 2016 gli atti esaminati sono stati circa 1200.*
- *Con riguardo al **controllo di gestione**, non si rilevano modifiche né nell'assetto regolamentare né nello svolgimento di tale funzione. Il grado complessivo del raggiungimento degli obiettivi risulta pari al 45,39%. Il Sindaco segnala criticità e imperfezioni nel sistema di contabilità analitica, che non è estesa a tutti i centri di costo, e la necessità di individuare con maggiore adeguatezza gli obiettivi in sede di predisposizione del PEG.*
- *In riferimento al **controllo strategico** si rileva che il raggiungimento degli obiettivi è stato pari al 78%.*
- *Il **controllo sugli equilibri di bilancio** risulta svolto in maniera puntuale, nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari interne. Il Sindaco dichiara che nei primi mesi dell'esercizio le principali difficoltà sono dipese dall'incertezza nella definizione di alcune entrate provenienti dallo Stato e, in particolare del Fondo di solidarietà comunale.*

- *In merito al **controllo sulle società partecipate** si evince che l'esercizio 2015 è stato caratterizzato dalla predisposizione del "Piano di razionalizzazione delle società partecipate", dall'approvazione consiliare del bilancio consolidato dell'esercizio 2014 del gruppo "Amministrazione Pubblica Comune di Cagliari" e dalla predisposizione della sezione del DUP esercizi 2016/2018, dedicata agli obiettivi e indirizzi generali per gli organismi, gli enti strumentali e le società controllate e partecipate. Sebbene l'istituzione di un Ufficio apposito consenta di svolgere una attenta attività di verifica e controllo su tutti gli organismi partecipati, permane una realtà caratterizzata da un notevole gap informativo a tutto svantaggio dell'Amministrazione comunale. Purtroppo, infatti, diversi e non controllabili dall'Amministrazione comunale sono i fattori e gli elementi che non agevolano, anzi ostacolano in maniera rilevante, il raggiungimento dell'obiettivo di una precisa attività di "governance" degli organismi partecipati.*

- *Riguardo al **controllo di qualità dei servizi**, il Sindaco dichiara che oggetto di controllo sono stati per lo più i Servizi che hanno un'utenza esterna e che sono stati utilizzati come indicatori gli standard di qualità individuati nelle Carte dei Servizi. In un'ottica di miglioramento, ci si propone di estendere il controllo anche agli utenti interni, di individuare linee guida per uniformare le Carte dei servizi, di individuare ulteriori standard ed indicatori di qualità (come suggerito dalla Corte dei Conti nelle linee guida) di coinvolgere stakeholder.*

Conclusivamente, sulla base di quanto dichiarato dal Sindaco del Comune di Cagliari e degli elementi acquisiti nel corso della presente istruttoria, la Sezione ritiene che l'Ente abbia posto in essere un sistema di controlli che può considerarsi complessivamente idoneo a supportare le esigenze dell'Amministrazione.

6 VERIFICA SUI CONTROLLI INTERNI SVOLTI NEL CORSO DEL 2016

Il Comune di Cagliari dispone di

- Statuto del Comune come modificato con delibera consiliare n. 64 del 3 novembre 2015;
- Regolamento di contabilità come modificato dalla delibera consiliare n. 15 del 23 aprile 2014;
- Regolamento sui controlli interni adottato 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;

Rispetto degli obblighi di pubblicazione.

Il decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 (*Riordino della disciplina riguardante il diritto di accesso civico e gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni*), modificato e integrato con il successivo decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97, ha introdotto vari obblighi di pubblicazione sul sito *web* istituzionale delle Pubbliche Amministrazioni, fra i quali quelli inerenti “*le direttive, le circolari, i programmi e le istruzioni emanati dall'amministrazione e ogni atto, previsto dalla legge o comunque adottato, che dispone in generale sulla organizzazione, sulle funzioni, sugli obiettivi, sui procedimenti ovvero nei quali si determina l'interpretazione di norme giuridiche che le riguardano o si dettano disposizioni per l'applicazione di esse, ivi compresi i codici di condotta, le misure integrative di prevenzione della corruzione individuate ai sensi dell'articolo 1, comma 2-bis, della legge n. 190 del 2012, i documenti di programmazione strategico-gestionale e gli atti degli organismi indipendenti di valutazione*” (art. 12, comma 1°, del decreto legislativo n. 33/2013 e s.m.i.).

Inoltre, oltre agli obblighi di pubblicazione inerenti i bilanci e i monitoraggi di obiettivi e risultati di cui all'art. 29, sussistono specifici obblighi di pubblicazione inerenti “*gli atti degli organismi indipendenti di valutazione o nuclei di valutazione ... la relazione degli organi di revisione amministrativa e contabile al bilancio di previsione o budget, alle relative variazioni e al conto consuntivo o bilancio di esercizio nonché tutti i rilievi ancorché non recepiti della Corte dei conti riguardanti l'organizzazione e l'attività delle amministrazioni stesse e dei loro uffici*”, ai sensi del successivo art. 31 del decreto legislativo n. 33/2013 e s.m.i.

Sul sito *web* istituzionale, nella specifica sezione dedicata ai regolamenti comunali (http://www.comune.cagliari.it/portale/it/statuto_regolamenti_scadenza.page), sono stati reperiti il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi, il Regolamento di contabilità, mentre non è stato rinvenuto il Regolamento sui controlli interni.

Lo Statuto comunale è pubblicato in <http://www.comune.cagliari.it/portale/it/statuto.page>.

Nella pagina “*Controlli e rilievi sull'Amministrazione*” non è stato rinvenuto alcun atto di controllo esterno; in particolare non risulta pubblicata la verifica sul funzionamento dei controlli interni approvata con la deliberazione Sezione controllo Sardegna n. 15/2017/VSGC del 15 febbraio 2017.

Regolamento comunale sui controlli interni.

Il Comune di Cagliari, ai sensi dell'art. 147, comma 4°, del decreto legislativo n. 267/2000 e s.m.i., si è dotato del “Regolamento sul sistema di controllo interno”, approvato con deliberazione Consiglio comunale n. 5/2013 del 30 gennaio 2013, pubblicata e resa disponibile sul sito *web* istituzionale (http://www.comune.cagliari.it/resources/cms/documents/RegolamentoControlliInterni_DeliberazioneConsiglio_5_2013.pdf).

Il sistema integrato dei controlli interni previsto dal regolamento del Comune di Cagliari (art. 2, commi 2° e 3°) si articola in:

- a) controllo strategico;
- b) controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- c) controllo sugli equilibri finanziari;
- d) controllo di gestione;
- e) controllo sulle società partecipate non quotate;
- f) controllo sulla qualità dei servizi.

Ruoli nel sistema dei controlli interni sono ricoperti dal Segretario generale, dal Direttore generale, dai Dirigenti responsabili dei Servizi e dal collegio dei revisori dei conti.

Il coordinamento del sistema dei controlli interni è svolto dal Direttore generale o, se non nominato, dal Segretario generale (art. 2, comma 4°). Attualmente è svolto dal Direttore generale.

L'articolazione dei controlli è la seguente:

- controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile: Dirigenti di Servizio, Dirigente del Servizio finanziario, Revisori dei conti;
- controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile: Segretario generale;
- controllo strategico e controllo di gestione: Dirigente del Servizio controllo strategico e di gestione;
- controllo sugli equilibri finanziari: Dirigente del Servizio finanziario;
- controllo sulle società partecipate non quotate: Dirigente del Servizio bilancio, società partecipate, controllo analogo;
- controllo sulla qualità dei servizi: Dirigente del Servizio sviluppo organizzativo, risorse umane e politiche del lavoro – Ufficio qualità ed etica.

Parere del Collegio dei Revisori dei conti.

Con verbale n. 40 del 30 giugno 2017, il Collegio dei Revisori dei conti ha espresso parere favorevole in ordine alla attendibilità dei dati e delle informazioni contenute nel referto annuale del Sindaco relativo all'esercizio 2016.

7 IL CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZIONE I)

Dall'esame della relazione trasmessa dal Sindaco e dei relativi allegati emerge quanto segue.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è stato regolarmente svolto, con il supporto in media di tre unità di personale.

Il Sindaco dichiara che tutti i pareri preventivi di regolarità amministrativa e contabile sono stati osservati nelle rispettive attività deliberative di Giunta e Consiglio comunali.

I responsabili dei Servizi hanno fornito gli opportuni elementi per elaborare il parere di regolarità contabile.

Il controllo successivo è stato basato su una tecnica di campionamento "*casuale semplice*": sono stati riscontrati n. 1.205 atti, rinvenendo 65 "*irregolarità*", nessuna delle quali è stata sanata in seguito.

Sono stati elaborati 4 *report* periodici, inviati a Responsabili dei Servizi, Revisori dei conti, Consiglio comunale, Organi di valutazione dei dipendenti.

Il Sindaco dichiara che non sono state effettuate ispezioni e che non sono state registrate criticità.

I responsabili dei servizi competenti hanno ricevuto specifiche direttive a cui conformarsi per superare le irregolarità riscontrate.

L'organo di controllo ha verificato le attestazioni concernenti i pagamenti tardivi (decreto-legge n. 66/2014, convertito nella legge n. 89/2014).

8 IL CONTROLLO DI GESTIONE (SEZIONE II)

Dall'esame della relazione trasmessa dal Sindaco emerge quanto segue.

Il controllo di gestione è stato istituito ed è stato svolto.

Nel 2016 sono stati redatti 2 *report* periodici, come previsto nel regolamento comunale, che inizialmente non sono stati oggetto di deliberato della Giunta o del Consiglio.

In un secondo momento il Comune di Cagliari (Servizio Controllo strategico e Controllo di gestione, Società partecipate e Controllo analogo), a seguito dell'avvenuta approvazione del rendiconto 2016, ha provveduto all'integrazione del referto annuale del controllo di gestione per l'anno 2016.

Il referto del controllo di gestione così integrato è stato, quindi, approvato con deliberazione Giunta comunale n. 200 del 14 dicembre 2017.

Il report dà conto dell'attività effettuata nel corso dell'anno 2016 con riferimento ai seguenti ambiti:

- misurazione degli obiettivi di PEG assegnati ai Dirigenti;
- monitoraggio sugli acquisti di beni e servizi e ricorso al sistema delle convenzioni CONSIP;
- monitoraggio sugli atti di incarico di consulenza, studio, ricerca e di collaborazione a professionisti esterni;
- sviluppo delle modalità e tecniche del controllo di gestione, tra cui la contabilità analitica;
- monitoraggio della gestione e analisi costi e ricavi/proventi per centri di costo;
- ricerca ed elaborazione di nuovi Indicatori di efficienza, efficacia ed economicità dei Servizi a domanda individuale ritenuti particolarmente significativi (Mercati regionali al dettaglio, Biblioteche, Asili nido, Casa di Riposo di Terramaini, Mercato Ittico, Impianti Sportivi, Piscine Comunali e Cimiteri, Servizio Igiene del suolo e Ambiente);
- Rapporti con gli organismi partecipati.

In media nello svolgimento del controllo di gestione sono state coinvolte sei unità di personale.

Il numero di indicatori elaborati nel 2016 è pari a 89 di efficacia, 68 di efficienza e 38 di economicità.

Il livello di raggiungimento degli obiettivi è definito dal Sindaco "alto".

Il Comune si è dotato di un sistema di contabilità economica per misurare costi e ricavi e ha adottato il Piano dei conti integrato.

Il tasso medio di copertura del costo degli otto servizi a domanda individuale monitorati è del 77% e varia dal più elevato (rifiuti - 102%) al più modesto (asili nido - 5%).

Il Sindaco afferma che il grado di criticità è “*medio*”.

9 IL CONTROLLO STRATEGICO (SEZIONE III)

Dall'esame della relazione trasmessa dal Sindaco emerge quanto segue.

Il controllo strategico è stato istituito e regolarmente svolto.

Sono stati elaborati i 2 *report* previsti dal relativo regolamento, che inizialmente non sono stati oggetto di deliberato della Giunta o del Consiglio.

Il report finale di controllo strategico anno 2016, invece, è stato sottoposto all'attenzione della Giunta e del Consiglio ed è stato approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 20 del 13 febbraio 2018.

In media nello svolgimento del controllo strategico sono state coinvolte sei unità di personale.

Sul presupposto che le attività di indirizzo e gestione implicano necessariamente una prima fase di pianificazione/programmazione, una successiva fase di attuazione e le conseguenti fasi di monitoraggio e controllo, il referto al 31.12.2016 risulta costituito dalle seguenti parti:

- Esposizione delle Linee programmatiche del Sindaco (15 linee strategiche di intervento) relative alle azioni e ai progetti da realizzare nel corso del mandato, di cui alla Deliberazione di C.C. n. 102 del 02.11.2016;
- Esposizione delle Missioni e Programmi del D.U.P. 2016/2018 nelle 15 linee programmatiche di mandato del Sindaco, di cui alla Deliberazione di C.C. n. 52 del 18.05.2016;
- Misurazione degli obiettivi gestionali (23 obiettivi di mantenimento, 34 obiettivi di sviluppo e 1 obiettivo strategico trasversale a tutti i servizi "Capacità di spesa delle risorse correnti assegnate") con particolare riferimento alle linee programmatiche di mandato del Sindaco;
- Verifica sugli equilibri finanziari, sulle società partecipate non quotate e sulla qualità dei servizi.

Il numero di indicatori (contabili e extracontabili) elaborati nel 2016 è pari a 55 di *outcome*, 8 di efficacia e 24 di efficienza.

Il Sindaco dichiara che la percentuale media di raggiungimento degli obiettivi strategici previsti per il 2016 è pari all'88%.

Il grado complessivo di raggiungimento ponderato degli obiettivi risulta pari al 100% per molti servizi: *Servizio Affari generali, Servizio Avvocatura, Servizio Controllo Strategico e controllo di gestione, del Servizio Cultura e spettacolo, Servizio Finanziario, Servizio Igiene del suolo, Servizio Innovazione Tecnologica, Servizio Lavori Pubblici, Servizio Parchi, Servizio P.E.G e Performance, Servizio Pianificazione Strategica, Servizio Politiche sociali e salute, Servizio Protezione civile, Servizio provveditorato, Servizio Pubblica istruzione, Servizio Sviluppo Organizzativo, Servizio Tributi e patrimonio*. Il grado di raggiungimento degli obiettivi è, invece, particolarmente basso (60%) per l'*Ufficio di Gabinetto e comunicazione istituzionale* e per il *Servizio Polizia Municipale*.

Il Sindaco dichiara che sono state riscontrate criticità di livello “medio”.

La deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi ha preso in considerazione i seguenti parametri:

- risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti,
- grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati conseguiti,
- tempo di realizzazione rispetto alle previsioni,
- rispetto degli standard di qualità prefissata.

10 IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI (SEZIONE IV)

Dall'esame della relazione trasmessa dal Sindaco e dei relativi allegati emerge quanto segue.

Il controllo sugli equilibri finanziari è stato regolarmente svolto con il coordinamento del Responsabile dei servizi finanziari e ha coinvolto gli Organi di governo, il Segretario generale e i Responsabili dei vari servizi comunali.

Sono stati predisposti vari *report* ed è stato coinvolto anche il Consiglio comunale.

Non si sono rese necessarie misure di riequilibrio finanziario e non sono state registrate criticità.

È stato verificato il programma dei pagamenti in rapporto con la disponibilità di cassa, anche con l'applicazione dell'art. 183, comma 8°, del T.U.E.L. ed è stato controllato l'eventuale utilizzo di fondi vincolati confluiti nella cassa per esigenze correnti (art. 195 del T.U.E.L.).

Il Sindaco dichiara che non risultano "criticità".

Nel Report finale di controllo strategico anno 2016, approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 20 del 13 febbraio 2018, si afferma che il Servizio Finanziario si occupa del controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica e del rispetto dei vincoli di pareggio di bilancio. Il controllo si esplica anche attraverso la verifica della veridicità delle previsioni di entrata e di compatibilità della spesa, sia nella fase di predisposizione del bilancio, sia in occasione delle variazioni di bilancio, nonché mediante la verifica dello stato di accertamento delle entrate e di impegno delle spese e, più in generale, degli equilibri finanziari complessivi della gestione.

Si dichiara che rientra fra i compiti affidati al Servizio Finanziario anche la vigilanza sul rispetto del limite di spesa in merito all'affidamento di incarichi esterni a persone fisiche.

Relativamente all'attività istruttoria sugli atti trasmessi al Servizio Finanziario tramite il sistema informativo Iride e J-Iride, nel Report di controllo strategico si evidenzia che, *anche nell'esercizio 2016, si sono riscontrate, seppure in misura inferiore, alcune criticità collegate alla percezione dei nuovi principi della competenza finanziaria potenziata da parte dei centri gestori della spesa e, in particolare, dell'istituto del Fondo pluriennale vincolato. Tali criticità sono state gestite mediante un'attenta verifica da parte del Servizio Finanziario.*

11 IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI (SEZIONE V)

Dall'esame della relazione trasmessa dal Sindaco emerge quanto segue.

Il controllo sugli organismi partecipati è stato istituito ed è stato regolarmente svolto.

Sono stati prodotti i due *report* previsti nel relativo regolamento, che, tuttavia, nel 2016 non sono stati oggetto di un deliberato della Giunta o del Consiglio.

Il Sindaco non fornisce indicazioni riguardo agli obiettivi assegnati e al grado di raggiungimento degli stessi.

Sono state riscontrate criticità definite di livello "alto".

Per il controllo delle società partecipate è stata impiegata in media un'unità di personale.

Dall'esame del *Report finale di controllo strategico anno 2016*, approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 20 del 13 febbraio 2018 emerge che nell'esercizio 2016 sono state realizzate le seguenti attività:

- 1) approvazione consiliare - con Deliberazione n. 99 del 18.10.2016 - del *Bilancio Consolidato dell'esercizio 2015, del Gruppo Amministrazione Pubblica Comune di Cagliari*, che pur mantenendo un carattere ancora sperimentale, ha riguardato, a differenza del primo anno, un maggior numero di partecipazioni, al fine di garantire una maggiore significatività del Bilancio consolidato stesso.
- 2) predisposizione della sezione del Documento Unico di Programmazione (DUP) relativo agli esercizi 2017-2018-2019, dedicata agli obiettivi ed indirizzi generali per gli organismi, gli enti strumentali e le società controllate e partecipate, al fine di dare attuazione alle previsioni dell'art. 147^{quater} del TUEL "*Controlli sulle società partecipate non quotate*".¹

Emerge, inoltre, che, in data 31.12.2016, a conclusione della lunga procedura di liquidazione, si è provveduto alla cancellazione dal registro delle imprese della società Multiservizi S.r.l. in liquidazione.

¹ Comma 2 "...per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica".

Risulta, infine, che è ancora attivo il tavolo tecnico con la Provincia di Cagliari ed il Comune di Quartu S. Elena per l'analisi congiunta delle problematiche inerenti le partecipazioni comuni.

A seguito di approfondimenti istruttori è emerso che con deliberazione n. 160 del 7 novembre 2017 il Consiglio Comunale ha approvato il *Bilancio Consolidato dell'esercizio 2016, del Gruppo Amministrazione Pubblica Comune di Cagliari*, che risulta composto dai seguenti enti e società:

- Abbanoa Spa
- Multiservizi Srl in liquidazione
- Società Ippica Srl
- ITS Area Vasta Scarl
- CTM Spa
- Parkar Srl
- Consorzio del Parco Naturale regionale Molentargius Saline
- Ente di Governo dell'Ambito della Sardegna EGAS (ex ATO)
- CACIP
- Tecnocasic Spa

12 IL CONTROLLO DI QUALITÀ DEI SERVIZI (SEZIONE VI)

Dall'esame della relazione trasmessa dal Sindaco emerge quanto segue.

Il controllo sulla qualità dei servizi è stato istituito e adeguatamente svolto.

Sono stati prodotti i *report* previsti nel relativo regolamento, che tuttavia non sono stati oggetto di un deliberato della Giunta o del Consiglio.

È stata effettuata la misurazione semestrale del grado di soddisfacimento dell'utenza su tutti i Servizi comunali, senza riscontrare criticità.

Dall'esame del *Report finale di controllo strategico anno 2016*, approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 20 del 13 febbraio 2018 emerge che nel dare esecuzione agli adempimenti di cui agli artt. 13 e ss. del Regolamento sui controlli interni, l'Ufficio Qualità, sulla scorta delle risultanze dei controlli effettuati gli anni passati e, soprattutto, alla luce degli indicatori a cui si è dovuto dar risposta nel Referto annuale del Sindaco sul funzionamento del sistema dei controlli interni da trasmettere alla Corte dei Conti, ha ritenuto di fornire ai servizi maggiori indicazioni sulle modalità con cui i controlli devono essere condotti, precisando le dimensioni della qualità da prendere in esame nel rilevare il grado di soddisfazione degli utenti (affidabilità e tempestività del servizio, competenza, cortesia e correttezza dei dipendenti, accessibilità alle informazioni).

L'esame dei dati con riferimento all'intero esercizio 2016, evidenzia che, rispetto agli anni precedenti, è aumentato il numero dei servizi che ha provveduto a monitorare le proprie attività: il 95,65% dei Servizi si è attivato per rilevare il grado di soddisfazione degli utenti, adottando in prevalenza (per il 35,71%) lo strumento del questionario cartaceo.

Dall'esame del Report emerge, inoltre, che con riferimento all'intero anno 2016, in media il 27,04% degli utenti si ritiene abbastanza soddisfatto e il 62,13% molto soddisfatto dei servizi offerti dall'Amministrazione. Il 2,54% si ritiene per niente soddisfatto e l'8,27% dichiara di essere poco soddisfatto.²

Per quanto riguarda i reclami, con riferimento alle attività monitorate, nel corso dell'anno 2016 sono pervenuti complessivamente 796 reclami (di cui 7 interni e 789 esterni), 794 dei quali già trattati.

² Tale media è stata calcolata prendendo in considerazione tutti gli aspetti della qualità monitorati.

13 OSSERVAZIONI DELLA SEZIONE DI CONTROLLO

Sulla base di quanto comunicato dal Sindaco del Comune di Cagliari e dell'esame degli atti e della documentazione analizzati in sede istruttoria, si rileva un progressivo costante miglioramento nella predisposizione del sistema dei controlli interni da parte del Comune e nel relativo svolgimento, anche in considerazione del graduale consolidamento delle metodiche adottate nelle diverse tipologie di controlli.

Desta, tuttavia, qualche preoccupazione la lunga tempistica delle procedure di elaborazione e approvazione sia del *Referto completo del controllo di gestione per l'anno 2016*, approvato con deliberazione Giunta comunale n. 200 del 14 dicembre 2017, che del *Report finale di controllo strategico anno 2016*, approvato dal Consiglio comunale con deliberazione n. 20 del 13 febbraio 2018.

Si tratta, infatti, di strumenti che, oltre a fornire indicazioni e valutazioni *ex post* con riguardo all'attuazione in concreto delle scelte contenute nelle direttive e negli atti di indirizzo politico, sotto il profilo della congruenza tra le missioni e gli obiettivi operativi scelti e le scelte effettuate sul piano operativo, svolgono un ruolo cruciale per la pianificazione e la programmazione delle attività future. È indispensabile, pertanto, che vengano elaborati e sottoposti all'attenzione della Giunta e del Consiglio tempestivamente.

Si rileva che il *Bilancio Consolidato dell'esercizio 2016 del Gruppo Amministrazione Pubblica Comune di Cagliari* è stato approvato dal Consiglio Comunale in data 7 novembre 2017.

Si segnala, inoltre, che nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile sono state riscontrate un significativo numero di "irregolarità" (65) nessuna delle quali sarebbe stata in seguito sanata.

Si raccomanda, pertanto, l'adozione di adeguate e puntuali iniziative correttive, al fine di perfezionare un organico sistema dei controlli maggiormente idoneo a supportare le decisioni politico-amministrative dell'Amministrazione comunale.

