



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

Città Metropolitana 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;

VISTE le relazioni-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022-2023 trasmesse dalla Città Metropolitana di Cagliari con nota n. 1719 del 15 marzo 2024 e con nota n. 2313 del 15 aprile 2024;

ESAMINATE le relazioni del Collegio sindacale, i referti, i report, i rendiconti e i bilanci consolidati 2022-2023 della Città Metropolitana di Cagliari;

VISTA la nota istruttoria relativa al referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per il 2022 (prot. n. 1970 del 25 marzo 2024);

VISTA la nota n. 8/2024 con la quale il magistrato istruttore ha deferito la proposta di deliberazione per la discussione in camera di consiglio;

VISTA l'ordinanza n. 3470 del 2 luglio 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 all'esercizio 2022-2023 ha fatto emergere alcune criticità operative e metodologiche inerenti, in particolare, al controllo di regolarità amministrativo-contabile e al controllo sulla qualità dei servizi resi, che sono stati oggetto di specifici approfondimenti istruttori.

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. delibere n. 92/2023/VSGC e n. 4/2023/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 si evince che il controllo di regolarità amministrativa e contabile è svolto in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'Ente. Sono tuttavia emerse criticità nell'organizzazione ed attuazione di detta tipologia di controllo, in continuità con quanto già accertato all'esito

delle precedenti verifiche (cfr. delib. n. 92/2023/VSGC e n. 4/2023/VSGC). In particolare, il controllo di regolarità amministrativa e contabile non risulta pienamente integrato con gli altri controlli (controllo di gestione), e, per quanto riguarda la scelta degli atti amministrativi da sottoporre al controllo successivo - ovvero stratificazione del campionamento, con particolare riferimento alle aree a rischio corruzione - si rammenta l'importanza di assicurare l'implementazione di tecniche scientifiche di selezione degli atti da sottoporre al controllo di regolarità amministrativa e contabile, perfezionando le modalità di campionamento e la quantità degli atti, in armonia con le indicazioni fornite dalla Sezione delle autonomie (cfr. delib. n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

Il Collegio, nel valutare positivamente i miglioramenti registrati rispetto al precedente esercizio, sollecita l'Ente ad incrementare il numero di report previsti e prodotti e degli atti da sottoporre a controllo e a rendere effettivi gli esiti delle verifiche periodiche. A tale riguardo, si ribadisce che l'art. 147 bis del TUEL prevede che *“il controllo successivo di regolarità amministrativa sia assicurato secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite, nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente, sotto la direzione del segretario e alla stregua di tecniche di campionamento statistico probabilistico, debitamente motivate. A tale proposito risulterebbe utile disporre di metodi di campionamento affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico”* (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

2. *Controllo di gestione.* Il regolamento, così come formulato, sconta carenze metodologiche per quanto riguarda la disciplina del controllo di gestione. In particolare, l'art. 5 del regolamento prevede che il controllo in esame venga svolto da una apposita struttura operativa (*“servizio controllo di gestione e partecipate”*): non risulta, invece, prevista, una descrizione dettagliata degli specifici compiti demandabili ai soggetti coinvolti nelle varie fasi del controllo, né della sequenza procedimentale in cui si articola la relativa attività. Il referto del controllo di gestione 2022 - trasmesso ai sensi dell'art. 198 bis TUEL e dell'art. 6 del regolamento sui controlli interni - è basato su dati contabili e sulle risultanze finanziarie ed economiche, e contiene anche un richiamo alla struttura organizzativa dell'Ente e ai documenti programmatici e di rendicontazione.

La Sezione, nell'invitare l'amministrazione a proseguire nel rafforzamento della metodologia concretamente adottata per il controllo di gestione, ribadisce l'importanza dell'integrazione tra i controlli di gestione e strategici al fine di reagire prontamente alle

criticità incontrate nella fase di programmazione e di esecuzione dei processi amministrativi.

3. *Il controllo strategico.* Il controllo strategico è disciplinato dall'art. 4 del Regolamento sui controlli interni, il quale prevede come momento centrale dell'attività di verifica dei risultati conseguiti la relazione sulla performance. L'organizzazione di questa tipologia di controllo è complessivamente avviata dall'Ente: risultano applicati ed elaborati quasi tutti gli indicatori, il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione e sono stati approvati PEG, PIAO e la relazione sulla performance 2022 e 2023. Sotto il profilo strutturale e organizzativo, si evidenzia l'introduzione, nell'ambito del controllo strategico, di un ulteriore elemento di novità, costituito dal monitoraggio dello stato di attuazione delle misure di benessere equo e sostenibile promosse dall'Agenda ONU 2030, attraverso la previsione di indicatori di *outcome*/impatto riferibili alle misure "Benessere Equo e Sostenibile" all'interno del PIAO.

Tuttavia, dall'analisi del questionario 2022 risulta conseguita una percentuale media del 74,33% di obiettivi strategici, in significativo peggioramento rispetto al dato del 95,46% accertato all'esito della precedente verifica (cfr. deliberazione di questa Sezione n. 92/2023/VSGC). Al riguardo, in riscontro ai chiarimenti richiesti dal magistrato istruttore, l'Ente precisa che *"lo strumento per l'attuazione degli indirizzi strategici avviene tramite l'approvazione e la realizzazione degli obiettivi contenuti nel PIAO sezione performance. La verifica dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti si esplicita tramite la relazione sulla performance. L'entità del grado di realizzazione (media semplice) viene attuata tramite l'analisi degli obiettivi di organizzazione e di sviluppo e dipende dalla capacità del responsabile di ogni singolo settore nel realizzare quanto affidato dall'organo politico. Il dato relativo all'esercizio 2022 è stato calcolando escludendo dal valore percentuale il dato relativo all'obiettivo di mantenimento. Se il valore indicato del 74,33 fosse stato riferito non al valore di 100, ma al valore di 80 (totale valore obiettivi meno il valore dell'obiettivo di mantenimento) il valore percentuale sarebbe stato pari al 94,33%, che si ritiene essere più che soddisfacente."*

La Sezione, nell'esortare l'Ente ad una più puntuale attuazione del controllo in esame, invita l'amministrazione ad ampliare l'utilizzo degli indicatori e la percentuale di obiettivi realizzati nell'anno.

4. *Controllo sugli equilibri finanziari.* In continuità con quanto accertato all'esito delle precedenti verifiche, il controllo sugli equilibri finanziari, seppur complessivamente avviato dall'ente, continua a presentare alcune carenze metodologiche e strutturali che richiedono opportuni interventi di autocorrezione da parte dell'ente. In particolare, non risulta del tutto esaustiva la frequenza con cui avviene il coinvolgimento di tutti gli organi dell'ente nel controllo sugli equilibri, né la quantità di report prodotti, della quale si raccomanda l'incremento.

4.1. Dall'analisi dei documenti contabili dell'ente, emerge che nel 2023, in continuità con quanto rilevato nella deliberazione n. 92/2023/VSGC, si è resa necessaria l'adozione di misure per la salvaguardia degli equilibri di cui all'art. 193 del TUEL per il verificarsi di uno squilibrio nel bilancio di previsione in conto competenza pari a 756.690,00 euro, dovuto a un minor gettito tributario in parte attribuibile alle conseguenze dell'emergenza Covid19. Il Collegio dei Revisori, nel verbale n. 27 del 24 luglio 2023, ha espresso parere favorevole sui provvedimenti adottati (l'utilizzo di una maggiore entrata regionale per l'importo di 688.457,30 euro, in applicazione della l.r. n. 22 del 12 dicembre 2022 e l'impiego dell'avanzo di amministrazione per i restanti 68.232,70 euro).

In entrambi gli anni oggetto di indagine l'Organo di revisione ha attestato il conseguimento di un risultato di competenza dell'esercizio non negativo. I tre saldi finali – risultato di competenza (W1), equilibrio di bilancio (W2) ed equilibrio complessivo (W3) – risultano ampiamente positivi in entrambi gli anni in esame. Nel 2023 si è registrata tra il risultato economico conseguito nel 2023 (122.573,00 euro) e il risultato dell'esercizio 2022 (9.285.888,41 euro) una differenza negativa pari a 9.163.315,41 euro, generata dalle seguenti variazioni: maggiori ricavi pari a 3.547.758,71 euro, maggiori costi di gestione per 10.505.485,41 euro e minori proventi straordinari per 2.119.740,09 euro. L'Ente ha effettuato il riaccertamento ordinario dei residui attivi e passivi con decreti del Sindaco metropolitano n. 50 del 27 marzo 2023 e n. 45 del 13 marzo 2024.

4.2. La Sezione ritiene che il controllo sugli equilibri finanziari, in accordo con le disposizioni di legge che lo disciplinano, debba tempestivamente intervenire con opportune misure autocorrettive in corso di gestione per prevenire fenomeni distorsivi. A tal fine, si raccomanda l'incremento dell'attività di reporting finanziario e del coinvolgimento delle

diverse articolazioni dell'ente nel controllo sugli equilibri, nonché una maggior integrazione con il controllo sulle partecipate.

5. *Controllo sugli organismi partecipati.* In continuità con la precedente verifica (cfr. deliberazione n. 92/2023/VSGC) il controllo sugli organismi partecipati è stato svolto in maniera abbastanza puntuale, nel rispetto delle disposizioni normative e regolamentari interne. A tale proposito, si evidenzia che il controllo sugli organismi partecipati è disciplinato dall'art. 16 del Regolamento di controllo interno, che prevede le modalità di esercizio del controllo analogo sugli organismi partecipati attraverso controlli di tipo programmatico e controlli successivi, e stabilisce che *"l'Organo di Revisione dei conti ha facoltà di effettuare, tramite la collaborazione dei Revisori degli Organismi Partecipati, qualunque verifica tesa ad accertare che le attività degli Organismi Partecipati non compromettano gli equilibri economici e finanziari dell'Ente"*.

5.1. Dall'analisi dei documenti contabili dell'ente, emerge che l'Ente ha provveduto alla ricognizione ordinaria delle partecipazioni per gli anni 2021 e 2022 con le deliberazioni di Consiglio metropolitano n. 37 del 28 novembre 2022 e n. 35 del 13 novembre 2023. Al riguardo, la Sezione rammenta che il controllo sugli organismi partecipati non può essere limitato alla sola razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche (cfr. Sezione regionale di controllo per la Lombardia, 54/2024/VSGC). Il Settore Finanze e Tributi ha richiesto alle società ed enti strumentali della Città Metropolitana di Cagliari di comunicare i crediti e i debiti verso l'ente con la relativa asseverazione da parte dei rispettivi organi di revisione. A tale richiesta non hanno dato risposta il Consorzio Parco Geominerario storico ambientale della Sardegna, I.T.S. Città metropolitana di Cagliari s.c.a.r.l. e SV.IM. Consortium Consorzio per lo sviluppo delle imprese società consortile per azioni in fallimento.

5.2. All'esito delle verifiche svolte, dall'esame dei questionari e dei documenti contabili dell'ente, permangono criticità nello svolgimento dei controlli sugli organismi partecipati, che richiedono l'implementazione di un sistema informativo adeguato e finalizzato a fornire un quadro aggiornato della situazione contabile, gestionale e organizzativa degli organismi partecipati e dei rapporti finanziari reciproci, che potrebbero incidere sugli equilibri dell'ente.

Il Collegio invita l'ente a monitorare costantemente i rapporti di credito e debito con le società partecipate e a concludere puntualmente le operazioni di riconciliazione, dando compiuta attuazione alla disciplina regolamentare, al fine di intercettare e prevenire fenomeni di criticità – quali quelle emerse in sede di asseverazione– ed attuare le relative misure correttive.

6. *Controllo sulla qualità dei servizi.* In continuità con la precedente verifica, permangono significative criticità nel controllo sulla qualità dei servizi relativo agli esercizi 2022-2023: non è stata adottata la Carta dei Servizi, e non sono stati effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni. In relazione al coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*), l'Ente dichiara che solo alcuni servizi (cultura, pubblica istruzione, mobilità e viario, organismi partecipati) hanno svolto un processo di misurazione della qualità e, nel PIAO 2024 è stato previsto il coinvolgimento dei portatori d'interesse tramite la compilazione di questionari sul grado di soddisfacimento del servizio usufruito, cui si è dato seguito, in particolare, nel settore dell'edilizia scolastica (cfr. determina n. 2344 del 14 giugno 2024).

6.1. Il magistrato istruttore, con nota del 25 marzo 2024, ha chiesto all'Ente di fornire aggiornamenti sulle eventuali azioni intraprese o che si intende intraprendere ai fini dell'implementazione del controllo sulla qualità dei servizi (*benchmarking*, indagini sulla soddisfazione utenza).

6.2. In riscontro ai chiarimenti istruttori richiesti, la Città Metropolitana di Cagliari ha precisato che all'interno del PIAO 2023 – sezione performance “è stato inserito un obiettivo organizzativo denominato “Individuazione e applicazione di parametri della qualità delle attività svolte” con un peso pari a quindici su cento il quale prevede la predisposizione del modulo di rilevazione del grado di soddisfacimento degli utenti e la sua somministrazione agli utenti. Allo stato attuale si sta valutando il grado di raggiungimento dell'obiettivo; i primi dati parziali indicano una buona risposta da parte dei responsabili di settore o di centro di costo autonomo nel quale è organizzata la Città metropolitana di Cagliari. Il settore relativo alla “Pubblica istruzione Cultura, Servizi alla Persona, SUA” è l'unico Settore che svolge le attività di rilevazione del grado di soddisfacimento dell'utenza. Nel corso del 2023 ha raggiunto i seguenti risultati:

1) *Monitoraggio del servizio di assistenza specialistica studenti disabili.* In relazione al servizio di assistenza educativa degli studenti disabili delle scuole superiori, il questionario di gradimento

consegnato alle famiglie e ai Dirigenti scolastici, è stato da costoro reso compilato, i risultati sono stati elaborati e il report finale è stato approvato con determinazione n. 2694 del 28/08/2023.

2) Monitoraggio Servizi bibliotecari erogati è stata svolta la somministrazione periodica di questionari ed elaborazione dei risultati a fine anno, con rapporto di sintesi approvato con determinazione dirigenziale.

Nel 2023 si è cercato di migliorare le tecniche di rilevazione della qualità del servizio bibliotecario, comprendendo la rilevazione della soddisfazione dell'utente per i classici servizi delle singole biblioteche (es. prestito, sale studio, ecc.) ma anche le attività culturali e formative che animano le 4 Biblioteche del Sistema Monte Claro. Sono stati studiati e creati dei questionari ad hoc personalizzati per la Città Metropolitana, ancora in fase di sperimentazione. Le prime somministrazioni sono incoraggianti sia per il metodo che per la qualità del servizio bibliotecario attestata.

3) Monitoraggio Servizio asilo nido. Una volta all'anno viene somministrato ai genitori dei bambini iscritti all'asilo nido, in modo anonimo, un questionario di gradimento, per misurare il grado di soddisfazione e verificare gli standard di qualità del servizio. Il questionario permette di valutare il livello di gradimento del servizio e apportare eventuali miglioramenti.

Il questionario per la valutazione della soddisfazione per il servizio è stato sintetizzato in un report finale, approvato con determinazione n. 1892 del 13/06/2023. È emerso un buon gradimento del servizio. All'interno del PIAO 2024 – sezione performance per l'obiettivo relativo alla rilevazione della qualità dei servizi, al quale è stato attribuito un peso pari a venti (in aumento rispetto al valore attribuito di quindici nel 2023) sono state previste tre azioni collegate anche all'obiettivo dell'anno precedente:

1) Mappatura dei servizi. Presentazione dello schema riepilogativo dei servizi svolti con i correlati indicatori.

2) Analisi dei servizi gestiti nel corso dell'anno 2023. Analisi di almeno un servizio gestito nel corso dell'anno 2023 con l'applicazione della metodologia individuata con la mappatura dei servizi del 2024.

3) Rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza (Procedure di sensibilizzazione). Attivazione di procedure di incentivazione dell'utenza nella compilazione dei questionari.

Il centro di costo autonomo della Direzione generale ha previsto fra i suoi obiettivi di sviluppo la predisposizione della bozza della Carta dei Servizi del centro di costo (valore dell'obiettivo

trentacinque su cento) come sperimentazione da estendere nel corso del 2025 a tutti i settori e i centri di costo autonomi dell'Ente".

6.3. Il Collegio, nel rinviare alle raccomandazioni già formulate nelle precedenti verifiche (cfr. deliberazione n. 92/2023/VSGC e n. 4/2023/VSGC), solo in parte attuate, invita la Città Metropolitana di Cagliari ad adottare la Carta dei Servizi, ad avviare i confronti sistematici di *benchmarking* e ad estendere le indagini sulla soddisfazione degli utenti agli altri settori oltre a quello della *"Pubblica istruzione Cultura, Servizi alla Persona, SUA"*.

7. *Appendice PNNR*. In relazione al controllo sugli interventi finanziati con fondi PNNR, l'Ente ha evidenziato che, al fine di avere un approccio univoco e un coordinamento, il 5 novembre 2021, con apposito ordine di servizio, il Direttore Generale ha istituito una Unità di Progetto specifica sul PNRR, costituita da tutti i dirigenti dell'Ente ed il personale incardinato all'interno dello specifico Ufficio PNRR. L'ufficio PNRR, afferente al Settore Pianificazione, è l'organismo che ha il compito di monitorare l'attuazione dei progetti PNRR dell'Ente, o di coordinamento e supporto alle amministrazioni comunali titolari di interventi PNRR che nascono da progetti d'area (Piani Urbani Integrati). L'Organo di revisione ha verificato che l'Ente ha correttamente contabilizzato le risorse PNRR in base alle indicazioni di cui alla FAQ n. 48 di Arconet e ha correttamente perimetrato i capitoli di entrata e di spesa secondo le indicazioni del D.M. MEF dell'11 ottobre 2021.

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 metropolitano sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2022 e 2023, e dalle risultanze dell'istruttoria scritta, i controlli interni presso la Città Metropolitana di Cagliari risultano programmati e impostati, ma non pienamente attuati. I chiarimenti forniti in sede istruttoria, peraltro, mostrano l'avvio di un processo di adeguamento dei controlli interni alle criticità rilevate, 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 della Città Metropolitana 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 motivazionale, e invita l'Amministrazione:

- 1) alla tempestiva adozione di idonee misure correttive funzionali a rafforzare il controllo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo di gestione e il controllo strategico, assicurandone la compiuta attuazione;
- 2) a superare le difficoltà operative che ancora affliggono l'organizzazione del controllo sulla qualità dei servizi offerti, adottando la Carta dei Servizi, aumentando il numero di report prodotti, il confronto sistematico di *benchmarking* in riferimento ai livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni e le indagini sulla soddisfazione degli utenti, al fine di aumentare il potenziale informativo dei dati raccolti e di migliorare conseguentemente i processi organizzativi e gestionali dell'Ente;
- 3) l'incremento dell'attività di reporting finanziario e del coinvolgimento delle diverse articolazioni dell'ente nel controllo sugli equilibri.

D I S P O N E

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco della Città Metropolitana di Cagliari, al Presidente del Consiglio metropolitano e all'Organo di revisione.

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

Dott. Paolo Carrus