



COMUNE DI BARI
Staff Controlli Interni

Referto del Controllo di Gestione

Anno 2015

Indice

Premessa e inquadramento generale

La struttura dedicata

L'attività di controllo

Prospettive

Allegato 1

Rilevazione degli obiettivi e delle attività

Allegato 2

Report Finanziario per Centro di Costo

Allegato 3

Controllo di gestione delle Società Partecipate che gestiscono servizi pubblici

Premessa e inquadramento generale

L'attività del controllo di gestione del Comune di Bari ha percorso una naturale evoluzione in ragione delle modifiche introdotte nell'ordinamento degli enti locali, con particolare riguardo alle norme finanziarie ed all'introduzione di canoni di managerialità nella gestione della cosa pubblica.

Dal 2008 l'Ente effettua anche il controllo di gestione sulle società partecipate. Tale attività si è sviluppata soprattutto a seguito dell'introduzione dei nuovi statuti societari adeguati al principio del "controllo analogo" di derivazione europea, ed ha trovato piena attuazione nell'esercizio 2009 attraverso le relazioni previsionali e i relativi report periodici.

Con l'entrata in vigore del d.l. 174/2012 convertito in legge n. 213/2012 ed in particolare in attuazione dell'art. 3 del predetto decreto, l'assetto dei controlli interni dell'Ente ha subito nel corso del 2013 un generale rafforzamento. Con deliberazione di C.C. n. 2 del 17.01.2013 è stato approvato il regolamento dei controlli interni del Comune di Bari per la definizione e regolamentazione specifica di un sistema integrato dei controlli interni comprendente:

- controlli di regolarità amministrativa e di regolarità contabile, preventivi e successivi;
- controllo di gestione;
- controllo strategico e qualità dei servizi;
- controllo sugli equilibri finanziari.

Il controllo di regolarità successiva amministrativa e contabile, inserito organicamente nel Regolamento comunale dei controlli interni (deliberazione di Consiglio Comunale n. 2 del 17 gennaio 2013) – e nel Piano comunale anticorruzione – quale verifica ex post della legittimità e regolarità degli atti di cui al 2° comma dell'art. 147 bis del d. lgs. 267/2000, è divenuto così strumentale al "*buon andamento della gestione*".¹

1

¹ In linee guida ex art. 148 tuel della Corte dei Conti, Sezione delle Autonomie, par. 1 Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Con deliberazione di G.C. n. 418 del 21/6/2013 è stato quindi approvato il nuovo Sistema di misurazione e valutazione delle performance, che ha modificato e integrato il sistema precedentemente approvato con deliberazione di G.C. n. 162/2011 in conformità alla normativa vigente, adeguandolo ai principi fissati dal d. lgs. 150/2009 (cd. riforma Brunetta). Il Sistema è stato coordinato inoltre con quanto disposto nel Regolamento degli uffici e dei servizi dell'Ente, così come modificato con deliberazione di G.C. n. 145 del 25/3/2013, in applicazione dei principi e della disciplina dei controlli interni approvati dal Consiglio Comunale.

In raccordo con gli strumenti di controllo della legalità dell'azione amministrativa, il Sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa ed individuale del Comune di Bari prevede, tra l'altro, all'art. 6 comma 10 lett. a) punto II, tra i parametri utili alla valutazione della performance di funzione dei dirigenti, la verifica dei comportamenti organizzativi contenuti nel piano triennale per la prevenzione della corruzione redatto ai sensi della L. 190/2012, sulla base della reportistica annualmente resa dal responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Nel corso del 2014, nuovamente corroborata dalla modifica dell'art. 148 introdotta dall'art. 33 del d.l. n. 91/2014, la disciplina dei controlli si è arricchita con l'approvazione del Regolamento comunale sulle società partecipate dal Comune di Bari (Deliberazione di Consiglio Comunale n. 181 del 3 aprile 2014).

La disciplina così dettata prevede una serie di attività funzionali ad un sistema di verifiche e controlli che, a regime, risulterà analogo a quello instaurato dal Comune di Bari per le strutture interne, in attuazione degli artt. 147 quater e 148 bis del d. lgs. 267/2000 .

Il 30 gennaio del 2015, coerentemente con il Piano nazionale anticorruzione predisposto dal Dipartimento della Funzione Pubblica ed approvato con deliberazione n. 72/2013 dalla Commissione Indipendente per la Valutazione e l'Integrità delle Amministrazioni Pubbliche (le cui funzioni sono poi refluite nell'attuale ANAC), ai sensi della legge n. 190/2012 è stato adottato il Piano triennale per la prevenzione della corruzione 2015-2017 del Comune di Bari. Con lo stesso provvedimento (deliberazione di Giunta Comunale n. 48 del 30/1/2015) è stato altresì adottato il Programma triennale per la trasparenza e l'integrità.

Inoltre, data la natura programmatica del Piano triennale anticorruzione, è stato garantito un effettivo e puntuale collegamento col Piano degli obiettivi/Piano della performance attraverso la previsione di obiettivi ad hoc assegnati ai dirigenti dell'Ente.

La volontà dell'Ente è pertanto quella di imprimere nei processi di programmazione, attuazione, controllo e valutazione dell'azione amministrativa livelli ottimali di efficienza, efficacia, economicità e trasparenza, innalzando il livello di consapevolezza e partecipazione dei dirigenti e di tutto il personale alle scelte programmatiche effettuate, nella convinzione esplicita che queste siano essenziali per il miglioramento complessivo della performance delle strutture organizzative.

La struttura dedicata

Dalla sua istituzione nel 1999, fino al 2014, il controllo di gestione è stato svolto da un'apposita struttura organizzativa, collocata in posizione di staff presso la Direzione Generale e composta da un dirigente responsabile ed altre unità ad essa dedicate a tempo pieno.

Con deliberazione di Giunta Comunale n. 145 del 25 marzo 2013 di approvazione del nuovo Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi e sistema integrato dei controlli interni, è stato istituito lo Staff controlli interni e internal auditing, in dipendenza funzionale dal Direttore Generale. Il provvedimento di macro-organizzazione, unitamente alla citata adozione del Regolamento comunale dei controlli interni, è stato in parte qua immediata conseguenza della riforma di cui al d.l. 174 del 10 ottobre 2012.

In esito a procedure concorsuali per titoli ed esami per il conferimento a tempo indeterminato e a tempo pieno di incarichi dirigenziali, tra cui uno destinato alla copertura del suddetto Staff, si è proceduto alle prime assunzioni nel gennaio 2014, ed ulteriori assunzioni sono state avviate alla fine dello stesso anno. Nel corso del 2015 si è quindi effettivamente concretizzata la possibilità di coprire la posizione dirigenziale del nuovo Staff .

L'attività di controllo

Il controllo di gestione di cui all'art. 147 comma 2 lett. a) del TUEL opera in base a dati e informazioni forniti direttamente dai dirigenti, dati tratti dal Piano dettagliato degli obiettivi/Piano della Performance e dati rivenienti dal sistema informativo di gestione economico finanziaria e patrimoniale dell'Ente ed è volto alla verifica dell'efficacia, dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati.

Più specificamente, oggetto del controllo di gestione è l'attività gestionale dell'Ente, con particolare riferimento a:

- economicità ed efficienza delle modalità di attuazione prescelte rispetto alle alternative disponibili;
- efficacia dei processi di attivazione e di gestione dei servizi;
- verifica dei risultati di tutta l'attività amministrativa;
- qualità dei risultati.

Il controllo di gestione si articola nelle seguenti fasi:

- a) predisposizione e analisi di un piano dettagliato degli obiettivi, con la previsione del cronoprogramma delle attività cui devono essere collegate le risorse finanziarie e umane propedeutiche, di una serie di indicatori di output e di outcome, target e parametri economici-finanziari riferiti alle attività e agli obiettivi;
- b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi, nonché rilevazione dei risultati raggiunti in riferimento alle attività e/o obiettivi dei singoli servizi e centri di responsabilità;
- c) valutazione dei dati predetti in rapporto ai valori attesi definiti nel piano degli obiettivi, al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità delle scelte di azione intrapresa;
- d) elaborazione di indici e parametri finanziari ed economici;

- e) elaborazione di relazioni periodiche (report) riferite all'attività complessiva dell'Ente, alla gestione di aree di attività, alla gestione dei singoli servizi o centri di costo o di singoli programmi e progetti.

I report sono inviati agli Amministratori, ai Responsabili apicali di struttura e all'OdV e si articolano in tre parti:

- relazione schematica delle attività riprese dal PEG/PDO, corredata da una scheda di raffronto dei target afferenti gli indicatori di output e di outcome tra quelli previsti e quelli sino al momento della verifica realizzati, a significare la tendenza della gestione sino a quel momento;
- relazione schematica sul grado complessivo di realizzazione degli obiettivi programmati nel PEG/PDO;
- schema di report finanziario sui capitoli di PEG assegnati.

I principi del controllo di gestione sono applicabili anche alle società partecipate organizzate secondo il modulo dell'*in house providing*, in quanto soggette al "controllo analogo" del socio unico; tali controlli sono svolti dalla Ripartizione competente in base al funzionigramma con le modalità di controllo fissate in apposito regolamento.

Prospettive

È evidente che per un servizio fondamentale per il funzionamento complessivo dell'Ente – in particolare in quanto di grandi dimensioni – la tensione verso il miglioramento è strettamente connessa con la ricerca di automatismi nella rilevazione e nell'incrocio dei dati relativi ai provvedimenti amministrativi adottati con i dati economici e finanziari, ossia un sistema da realizzare che sia strumentale ad un evoluto controllo di gestione.

Ancora più a monte, emerge la necessità di analisi della situazione cittadina e dei cambiamenti in atto con elaborazione di informazioni complete su base territoriale che attengono a questioni sociali ed economiche generali.

È per questo che sono allo studio soluzioni informatiche per eliminare le fratture esistenti tra i vari software in uso che riguardano la Contabilità e i Bilanci, i provvedimenti amministrativi, le procedure d'appalto e i contratti, tenendo conto anche dei dati che è necessario rendere disponibili sul portale istituzionale.

La finalità è quella di rendere la verifica di gestione maggiormente idonea all'adozione di modelli di programmazione e controllo orientati alla conoscenza, con un sistema che possa concretamente porsi a supporto dei processi decisionali.

In linea con tali principi a fine 2015 l'Ente ha acquisito una piattaforma (software gestionale) dedicata ai controlli in genere e destinata così a implementare, oltre al controllo di gestione, il controllo strategico e quello sulle società partecipate, nonché il monitoraggio sulle misure previste nel Piano per la prevenzione della corruzione.

Allegato 1

Rilevazione degli obiettivi e delle attività

-

Allegato 2

Report Finanziario per Centro di Costo

Allegato 3

Controllo di gestione delle Società Partecipate che gestiscono servizi pubblici

Con l'approvazione del "REGOLAMENTO DEI CONTROLLI INTERNI SULLE SOCIETÀ PARTECIPATE DAL COMUNE DI BARI", avvenuta con Delibera di G.M. n. 181/2014, si è definito l'iter di approvazione delle previsionali e del "piano dettagliato degli obiettivi" aziendale, da condividere con le aziende, attraverso la predisposizione delle schede di rilevazione degli obiettivi gestionali, "Operativi" (A) e "Organizzativi" (B).

A tal riguardo, si evidenzia anche quanto predisposto dal nuovo "SISTEMA DI MISURAZIONE E VALUTAZIONE DELLA PERFORMANCE ORGANIZZATIVA E INDIVIDUALE DELL'ENTE", approvato con Delibera di G.M. n. 418/2013, che ha ridefinito le modalità di formulazione degli obiettivi strategici e gestionali da inserire nei documenti programmatici delle aziende "in house" del Comune di Bari, per rafforzare il sistema dei controlli interni in materia di enti locali, disponendo il controllo dello stato di attuazione di indirizzi ed obiettivi gestionali con riferimento agli organismi gestionali esterni all'ente, come previsto dall'art. 3 del D.L. 174/2012. In particolare, è stata stabilita la definizione di obiettivi gestionali da parte dell'ente locale e la sottoposizione ad un sistema di controlli esercitati dalle strutture a ciò deputate e dunque sottoposte alla valutazione dell'O.d.V., con riferimento alla verifica degli obiettivi e delle performance organizzative e individuali delle aziende.

Gli art. 9 e 10 del Regolamento dei controlli interni sulle società partecipate dal Comune di Bari definiscono le attività del controllo di gestione degli obiettivi e verifica delle performance aziendali, che l'Ente effettua sulle proprie aziende partecipate "in house", soggette al controllo "analogo".

Sulle altre società partecipate, essendo o società indirette o a controllo minoritario, il Socio-Comune di Bari non partecipa alla definizione diretta degli obiettivi aziendali.

Le aziende "in house" predispongono i propri obiettivi aziendali nell'ambito di specifici obiettivi di mandato e strategici inseriti nel Documento Unico di Programmazione dell'Ente (D.U.P.).

La fissazione degli obiettivi, secondo quanto fissato dal Regolamento, prevede una "fase di negoziazione" con il Socio-Comune di Bari che definisce le linee guida per la formulazione degli obiettivi "gestionali" ("PDO Aziende") delle aziende stesse.

Le società, a loro volta, inseriscono gli obiettivi gestionali secondo schemi prestabiliti nelle Relazioni Previsionali, i documenti programmatori che le società predispongono e che vengono sottoposti all'approvazione dell'Organo Consiliare, con funzione autorizzatoria e di indirizzo.

Il controllo successivo è esercitato mediante la produzione periodica, da parte delle aziende, di una reportistica (semestrale) sullo stato di avanzamento degli obiettivi, in ordine al conseguimento dei risultati attesi.

L'A.C. con proprie direttive ha predisposto modelli/schemi che le aziende devono utilizzare sia per i documenti di programmazione che di reporting.

Si rileva che non si è ancora pervenuti ad una procedimentalizzazione omogenea per tutte le aziende di tale iter procedurale.

Si evidenzia che normalmente il ciclo di programmazione e controllo di gestione si sviluppa a cavallo di 3 esercizi sui seguenti documenti: D.U.P., Relazioni Previsionali aziendali e rendiconti consuntivi delle società.

Pertanto, nel corso dell'esercizio 2015, si sono svolte sia le attività di monitoraggio relative alla conclusione del ciclo di programmazione-controllo dell'anno 2014, sia le attività di programmazione e monitoraggio degli obiettivi aziendali per l'anno 2015 (quelle di monitoraggio sono relative al 1° semestre, mentre le attività del 2° semestre sono svolte nell'ambito delle attività dell'esercizio 2016).

Con riferimento all'anno 2014, si evidenzia che l'iter di programmazione degli obiettivi aziendali ed il successivo controllo sono stati condizionati dalla fine della consiliatura comunale (giugno 2014), che non aveva consentito di formulare obiettivi ed azioni strategiche oltre il mandato dell'A.C. uscente. Pertanto, gli obiettivi assegnati alle aziende sono consistiti in un sostanziale mantenimento dei target dell'esercizio precedente.

Con riferimento all'anno 2015, relativamente alla "fase di programmazione", si riporta una breve disamina circa l'iter di svolgimento del Controllo Strategico e Gestionale, evidenziando alcune criticità e possibili situazioni che presenterebbero margini di miglioramento.

A seguito di alcune riunioni tenutesi nei mesi di febbraio e marzo 2015, sono stati concordati con le aziende gli obiettivi strategici, in linea con gli obiettivi "di mandato" dell'A.C., e sono state fissate le principali linee di azione delle società partecipate "in house" dell'Ente (AMTAB SpA, AMGAS SpA, AMIU PUGLIA SpA e BARI MULTISERVI SpA).

Le società hanno predisposto le Relazioni Previsionali anno 2015, inserendo le schede relative agli obiettivi "strategici" e degli obiettivi "gestionali" (operativi ed organizzativi):

-per AMGAS S.p.A., la società di fornitura del gas naturale, gli obiettivi strategici hanno riguardato il completamento del sistema di telelettura e la realizzazione di interventi di ispezione e potenziamento della rete del gas, per acquisire efficienza, sicurezza e continuità nelle forniture;

-per AMIU PUGLIA S.p.A., per la gestione dei rifiuti nel territorio di Bari, la società ha presentato un piano di sviluppo ed alcuni obiettivi riguardanti target della R.D. e della gestione dell'impianto di biostabilizzazione e, sul piano descrittivo, alcune azioni da realizzare, in linea con il piano di sviluppo formulato negli anni precedenti (sviluppo della logica del "recupero" e della R.D., allargamento della dotazione impiantistica finalizzata a completare il ciclo dei rifiuti urbani, un programma di riorganizzazione interna per la valorizzazione del personale, adozione di un piano di comunicazione adeguato);

-per AMTAB S.p.A., gli obiettivi "strategici", discendenti dal "Piano di rilancio 2015-2017" dell'azienda (approvato con Delibera di C.C. n. 116/2014), sono stati espressi in forma descrittiva, mentre sono stati forniti alcuni parametri di attività/servizi prestati riguardanti i due principali settori T.p.I. e Sosta;

-per BARI MULTISERVI S.p.A., l'obiettivo "strategico" inserito ha riguardato la rilevazione degli interventi di manutenzione connessi agli atti vandalici, comunicati all'Ente, al fine di predisporre azioni di dissuasione;

Circa la "fase del controllo", si evidenziano alcune criticità, in quanto non tutte le società hanno fornito in modo completo e tempestivo i propri documenti di reporting (nei Report semestrali le società forniscono anche la scheda sul grado di raggiungimento degli obiettivi).

In particolare, ad oggi, la società AMTAB non ha prodotto alcun report per l'anno 2015 (ma solo documentazione provvisoria); la società è stata sottoposta ad un "Piano di Rilancio", in ogni caso il monitoraggio delle azioni/obiettivi del piano è stata svolta nell'ambito delle attività del "Comitato Guida per il controllo del Piano di Rilancio" composto dai rappresentanti dell'Ente e quelli della Società.

La soc. BARI MULTISERVIZI ha prodotto la propria reportistica semestrale solamente nel mese di febbraio 2016, in cui non riportano dati sul raggiungimento dell'obiettivo.

In ogni caso, con riferimento ai report al 30/06/2015, sono state verificate le percentuali di raggiungimento degli obiettivi aziendali.

Il ritardo registrato nella trasmissione dei report da parte delle aziende avviene in tempi non sempre compatibili con il regolare svolgimento delle attività di controllo.

In ogni caso, come fattori condizionanti del ritardo, da una parte i tempi di approvazione del civico bilancio (per il 2015 l'approvazione è avvenuta a fine luglio 2015), funzionale alla approvazione (“autorizzazione”) delle Relazioni Previsionali delle aziende, dall'altra parte, il differimento dell'approvazione dei bilanci di alcune società, per definire alcune poste contabili (vedi BARI MULTISERVIZI con bilancio 2014, approvato a settembre 2015, e AMTAB, con approvazione a dicembre 2015), determinano ritardi nell'acquisizione dei dati definitivi ai fini del controllo.

A tal fine, si evidenzia la richiesta alle aziende, di predisporre il proprio report finale (report al 31/12/2015 e pre-consuntivo) entro la data del 15/04/2016.