



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente
Carlo Picuno	Consigliere, <i>relatore</i>
Giovanni Natali	Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Antonio Marsico	Referendario

ha assunto la seguente

#### **DELIBERAZIONE**

sulla verifica del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Bari (BA).

udito il relatore dott. Carlo Picuno nella camera di consiglio del 09.09.2021, convocata con ordinanza n. 57/2021, svolta in video conferenza mediante collegamenti da remoto per il perdurare dell'emergenza sanitaria, ai sensi dell'art. 85 del d.l. n. 18/2020 e del decreto del Presidente della Corte dei conti n. 287 del 28.10.2020.

Premesso e considerato in

#### **FATTO E DIRITTO**

L'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (TUEL), come novellato dall'art. 3, co. 1, sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 - convertito con modificazioni dalla legge 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, nell'ambito delle misure volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti al controllo sulla gestione finanziaria delle regioni, prevede al primo comma che *“ Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.”*

Con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/2019/SEZAUT/INPR, allo scopo di fornire univoche indicazioni alle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti nell'espletamento della funzione di referto in parola, sono state approvate le linee di orientamento per i suddetti referti annuali relativamente all'esercizio 2018.

Lo schema di relazione approvato è stato strutturato in un questionario a risposta sintetica organizzato in otto sezioni, dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuna tipologia di controllo. La prima sezione in particolare, relativa al sistema dei controlli interni, mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo; le successive sezioni sono volte a identificare e verificare gli orientamenti adottati, le eventuali problematiche nonché il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari in ordine alle diverse tipologie di controllo:

- controllo di regolarità amministrativa e contabile
- controllo di gestione
- controllo strategico
- controllo sugli equilibri finanziari
- controllo sugli organismi partecipati
- controllo sulla qualità dei servizi.

La sezione nr. 8 del referto-questionario prevede infine la possibilità per l'ente di meglio chiarire le informazioni rese nonché di inserire informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti.

Il questionario si pone i seguenti obiettivi:

- attuare la ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo;
- intercettare eventuali problematiche inerenti agli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale e osservare l'adozione delle misure conseguenziali (controllo di regolarità amministrativa e contabile);
- delineare il contesto organizzativo con approfondimento sull'utilizzo dei report periodici, sulla natura degli indicatori adottati, sul tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale e sul grado di raggiungimento degli obiettivi (controllo di gestione);
- determinare il grado di attuazione delle verifiche sulla realizzazione dei programmi e delle metodologie adottate per orientare le decisioni dei vertici politici (controllo strategico);
- verificare il rispetto della normativa in ordine al corretto svolgimento dei controlli finanziari (controllo sugli equilibri finanziari);
- rilevare il funzionamento del sistema dei controlli sugli organismi partecipati, approfondendo gli orientamenti adottati;
- accertare l'appropriatezza degli indicatori adottati e il livello degli standard di qualità programmati in relazione alle prestazioni erogate dall'ente (controllo sulla qualità dei servizi).

La redazione del referto-questionario dei controlli interni, nelle modalità e secondo i criteri definiti dalla normativa, sottintendono l'obiettivo del legislatore di far sì che questo costituisca un importante strumento ricognitivo di supporto per le scelte programmatiche dell'ente locale, rendendo inoltre possibile l'attuazione di misure correttive qualora necessarie.

La Sezione Autonomie della Corte dei conti con la del. n. 14/SEZAUT/2018/INPR ha avuto modo di evidenziare che *“La puntuale compilazione dello schema di relazione consente una conoscenza più approfondita degli eterogenei modelli attuativi e dei livelli di*

*funzionamento dei sistemi di controllo interni nel contesto organizzativo e gestionale dei singoli enti. (...) Da quando i controlli interni sono stati concretamente attivati dagli enti ed hanno iniziato ad inserirsi nei processi decisionali e gestionali delle strutture amministrative, si è prodotto un progressivo miglioramento dei processi di analisi interna che ha rapidamente implementato una più stretta collaborazione e proficua sinergia fra le diverse metodologie di controllo. (...) Il diverso approccio alla valutazione del sistema integrato dei controlli interni intende scongiurare il rischio di una valutazione delle singole tipologie di controllo come funzioni a sé, avulse dal contesto di riferimento, per tradursi in indicazioni di sistema, che consentano una considerazione globale ed un rapporto sinergico tra i diversi tipi di controllo.”*

In termini più generali la citata del. n. 22/2019/SEZAUT/INPR ha inoltre precisato che *“Il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un’esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell’integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.*

*Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell’autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.*

*Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l’andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l’efficacia e l’efficienza delle attività operative (controllo di gestione), l’attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità).*

*Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del*

*patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente." Ed inoltre "La puntuale compilazione dello schema di relazione consente, inoltre, una conoscenza analitica degli eterogenei modelli attuativi espressi dalle realtà territoriali, non sempre funzionali al miglioramento del contesto organizzativo e gestionale del singolo Ente, ma, quantomeno, caratterizzati dalla presenza diffusa (anche se non priva di criticità) dei controlli di regolarità, di gestione e sugli equilibri finanziari.*

*La circolarità di queste informazioni, oltre ad assicurare il raccordo tra controlli interni e controlli esterni della Corte dei conti, risponde all'esigenza di promuovere negli Enti il confronto con l'esperienza di altre Amministrazioni attraverso il raffronto fra contesti operativi omogenei e fra modalità organizzative e di funzionamento differenti per tipologie di contabilità, strumenti informatici, natura degli indicatori, allocazione degli uffici, composizione del personale, servizi monitorati, report ed esiti conseguiti.*

*Il progressivo miglioramento dei processi di analisi interna ha implementato, altresì, una sinergica collaborazione fra le diverse metodologie di controllo che, in taluni contesti, è riuscita a tradursi in indicazioni di sistema, con relativo affinamento dei metodi e dei contenuti delle tipologie di controllo coinvolte nel processo integrativo".*

Nello specifico si può affermare che le finalità precipue del controllo introdotto dall'art. 148 del TUEL sono già state declinate dalla Sezione delle autonomie nelle linee guida approvate nel 2014 con delibera n. 28/SEZAUT/2014/INPR e sono riassumibili nei seguenti punti:

- verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente;

□ monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati”.

Deve, infine, rammentarsi che, ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi del citato art. 148, ed in particolare del comma 4, nel caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare a carico degli amministratori responsabili apposita sanzione pecuniaria.

Premesso quanto sopra, questa Sezione regionale di controllo si pronuncia, con la presente deliberazione, sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Bari (BA)**, relativamente all'esercizio 2018.

L'analisi del referto annuale del Sindaco del Comune di Bari ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria.

La risposta ai chiarimenti richiesti dal Magistrato è pervenuta in data 01.07.2021 (prot. n. 4234).

Dall'esame complessivo del referto annuale, degli elementi di risposta forniti in sede istruttoria, del regolamento del Comune sui controlli interni e di altri atti regolamentari interni, è emerso che l'Ente (con popolazione pari a 320.862 abitanti) ha previsto ed attuato, per l'esercizio 2018, un sistema di controlli interni che necessita di variazioni ed integrazioni che realizzino un maggior efficientamento del sistema dei controlli interni nel suo insieme.

Il collegio ritiene necessario formulare le seguenti osservazioni:

### **1. Controlli interni**

- a) In relazione al sistema dei controlli interni, il comune di Bari in referto-questionario ha dichiarato che, nell'esercizio di cui all'esame, si sono riscontrate criticità nell'organizzazione o nell'attuazione dei controlli di livello “alto” in ordine al controllo di gestione e “medio” per il controllo strategico e il controllo sulla qualità dei servizi.

L'ente in merito al **controllo di gestione** rappresenta che la metodologia utilizzata per monitorare il raggiungimento degli obiettivi da parte dei responsabili non consente ancora un collegamento univoco tra attività previste e informazioni ricavabili dal

sistema informativo di gestione economico, finanziaria e patrimoniale in uso. Le fonti di tale attività sono infatti il PEG, il report finanziario per centri di costo, i report finanziari disaggregati esemplificativi e la relazione sulla gestione delle società partecipate che gestiscono servizi pubblici. Si precisa che è in via di definizione *“una più ampia raccolta di indicatori di prestazione”* nonché l’adozione di nuovi applicativi.

Le criticità riscontrate, anche in relazione al **controllo strategico** e **sulla qualità**, sono connesse inoltre alla carenza di organico sussistente a seguito di *“copiosi pensionamenti e dei vincoli assunzionali dettati dalla legislazione nel corso degli ultimi anni nella pubblica amministrazione”*. Problematica a cui si sta dando risoluzione attraverso un rafforzamento delle risorse umane, attualmente *“ancora sottorganico”*, da assegnare in via prioritaria agli uffici designati all’erogazione dei servizi pubblici essenziali.

- b) In riferimento nello specifico al **controllo sulla qualità dei servizi**, il comune non ha ufficializzato alcun report, né intrapreso eventuali azioni correttive, stante un FTE (unità di personale) pari a 1,00, in quanto, è stato chiarito, il *“Regolamento sull’Organizzazione degli Uffici e dei Servizi e sistema integrato dei controlli interni”* prevede, all’art. 18 *opties*, unicamente la pubblicazione degli esiti sul portale istituzionale dell’Ente e non l’ufficializzazione di report con deliberazione del Consiglio o della Giunta.

In relazione ai punti sopra riportati il collegio prende atto delle motivazioni esposte e degli intervenenti, finalizzati alla risoluzione delle problematiche, che il Comune di Bari sta progettando ed elaborando.

## **2. *Controllo di regolarità amministrativa e contabile***

In riferimento al controllo successivo di regolarità amministrativo e contabile, il comune di Bari ha dichiarato che, a fronte di 235 atti esaminati, sono state riscontrate 23 irregolarità e, di queste, sanate 20.

A tal riguardo l’ente ha rappresentato che la prima di queste è relativa alla determinazione nr. 2018/09381 riguardante la liquidazione della spesa, in favore della Gea Società Cooperativa Sociale, per l’ospitalità dei minori del centro socioeducativo

diurno "Gianburrasca" di Bari per i mesi da ottobre 2017 a febbraio 2018, in quanto nella stessa era stato rilevato il *"mancato rispetto della normativa privacy"* essendo stati pubblicati i nominativi dei minori beneficiari. Nonostante le giustificazioni addotte dal responsabile, unitamente alla rassicurazione circa le modalità per le future pubblicazioni, *"il Segretario Generale ha ritenuto non superato il rilievo anche in considerazione del fatto che la determinazione aveva già esplicito gli effetti collegati alla irregolarità in argomento"*.

Le altre due irregolarità invece concernono il *"mancato assolvimento dell'obbligo di motivazione del provvedimento"* e sono relative alle determinazioni n. 2018/08792 e n. 2018/03014. Nella determina n. 2018/08792, avente oggetto la liquidazione della spesa per la fornitura di quotidiani, riviste, pubblicazioni nel mese di giugno 2018, non solo la motivazione dell'affidamento risultava carente, ma l'edicola affidataria era la destinataria di altro affidamento *"in violazione del principio di rotazione degli incarichi"*. La determina n. 2018/03014, concernente invece la liquidazione della fattura nr. 3/18 del 28.02.2018 di C.M. pari a € 204,60, non rappresentava *"le modalità dell'affidamento contrattuale presupposto per la liquidazione"*. In entrambe i casi, visti gli effetti del relativo provvedimento già prodotti, il rilievo è risultato non superato, nonostante i dovuti chiarimenti adottati da parte dei rispettivi responsabili.

Le irregolarità così descritte si evincono nella *"Relazione sullo svolgimento dell'attività di controllo interno di irregolarità sugli atti adottati nell'anno 2018"*, pubblicata sul sito istituzionale del comune. Nella stessa, a completamento, è stata raccomandata l'osservanza delle Linee Guida n. 4 di attuazione del Decreto Legislativo 18 aprile 2016, n. 50, recanti *"Procedure per l'affidamento dei contratti pubblici di importo inferiore alle soglie di rilevanza comunitaria, indagini di mercato e formazione e gestione degli elenchi di operatori economici"*, aggiornate dall'Anac al Decreto Legislativo 18 aprile 2017 n. 56 con delibera del Consiglio n. 206 del 1 marzo 2018.

Il collegio prende atto di quanto rappresentato dall'Ente locale in relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile, riscontrando l'elaborazione del relativo documento annuale, nonché del report semestrale, attuata con chiarezza e completezza di informazioni, agevolmente leggibili anche grazie all'adozione di grafici.

### 3. *Controllo di gestione*

In relazione alla mancata applicazione degli indicatori di analisi finanziaria nell'attuazione delle attività di controllo di gestione, il Comune di Bari rappresenta che la risposta a referto-questionario è stata strettamente riferita ai parametri previsti dal PDO e infatti sono stati individuati tutte le altre tipologie di indicatori evidenziati a referto, ovvero indicatori di attività/processo, "output", efficacia, efficienza ed economicità. Gli stessi sono stati elaborati con la partecipazione dei dirigenti responsabili e il supporto dell'Organismo di valutazione, al fine di poter attuare la verifica del raggiungimento del target in fase di valutazione delle performance.

Gli indicatori di analisi finanziaria, si aggiunge, "sono invece parte integrante dei documenti di bilancio – previsionale e consuntivo" e le risultanze vengono utilizzate sia in sede di analisi preliminare, per perfezionare la programmazione, sia *ex post* per verificare l'aderenza ai risultati attesi.

L'ente completa affermando che il controllo di gestione sarà interessato da un'implementazione futura attraverso l'adozione di un software integrato con il sistema informativo contabile, come già rappresentato precedentemente.

Questo collegio, nel prendere atto delle motivazioni esposte dall'amministrazione comunale, osserva come gli indicatori di analisi finanziaria, applicati dal comune per l'anno 2018, in ordine all'elaborazione dei documenti di bilancio, saranno elaborati anche per il controllo di gestione, come prospettato dall'adozione di un software integrato.

### 4. *Controllo strategico*

Il controllo strategico è strettamente legato all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, di cui costituisce il presupposto fondamentale. L'attività del controllo è finalizzata, infatti, a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo. In ordine a tale tipologia di controllo in sede istruttoria sono state rilevate le seguenti criticità:

- a) mancata utilizzazione delle informazioni di contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie;
- b) mancata elaborazione degli indicatori di *contesto*;

- c) mancata adozione dei parametri relativi ai tempi di realizzazione rispetto alle previsioni di impatto socio-economico, in relazione alla verifica sullo stato di attuazione dei programmi da parte dell'organo esecutivo.

In riscontro istruttorio il Comune ha relazionato come segue.

- a) L'ente non utilizza le informazioni di contabilità analitica in quanto la stessa non è ancora implementata. Si è tuttavia precisato che, in via sperimentale per i servizi alla persona, è stata introdotta *"una categorizzazione delle spese"* sia per i servizi tipici di cui al Regolamento 4/2007 che per quelli sperimentali attuati dall'ente per rispondere a bisogni emergenti. La rendicontazione dei servizi alla persona viene dunque trasmessa al Coordinamento Istituzionale, di cui la delibera della Giunta Regionale n. 2324/2017, che valuta e approva i documenti programmatici e consuntivi.
- b) Il comune di Bari, visti i numerosi indicatori strategici fissati e la conseguente difficoltà nell'individuazione di altrettanti indicatori di *outcome*, *"ha assegnato indicatori di outcome coincidenti con quelli degli obiettivi operativi"*, assegnati ai dirigenti nel piano delle performance. Si tratta in particolare di parametri sviluppati in relazione alle linee programmatiche, riferiti a dimensioni temporali di lungo periodo, connessi con i bisogni primari del cittadino o degli *stakeholder* e che consentono agli organi di vertice di avere, dal punto di vista strategico, una visione completa in termini di efficacia e di efficienza. Non da ultimo l'ente sottolinea che ad ogni indicatore di *outcome* è associato un target (valore atteso), espresso in valore numerico, che si prevede di ottenere al termine del processo.

Tra tali parametri non è stato sviluppato, per l'esercizio di cui trattasi, l'indicatore di contesto.

- c) In riferimento alla mancata adozione dei parametri relativi ai *tempi di realizzazione rispetto alle previsioni* e di *impatto socio-economico*, in relazione alla verifica sullo stato di attuazione dei programmi da parte dell'organo esecutivo, l'Ente rappresenta che *"adotta un'articolazione annuale dei programmi, con aggiornamento altrettanto annuale degli stessi; pertanto, immediata e costante è la verifica del grado di avanzamento dei programmi che consente un sostanziale allineamento dell'azione amministrativa alla programmazione strategica"*.

Riguardo al monitoraggio dell'*impatto socio-economico dei programmi*, si riscontra che il Comune non ha ancora adottato metodologie che lo attuino.

Il collegio prende atto osservando che l'utilizzo delle informazioni di contabilità analitica sono determinanti al fine di elaborare piani strategici mirati e meglio indirizzare e veicolare le scelte politico-amministrative; questi aspetti permettono una valutazione ponderata delle risorse, a disposizione ed utilizzate, nonché dei costi e dei ricavi delle diverse realtà in cui l'ente si articola. Invita pertanto l'Ente ad attuare il sistema di rilevazione contabile indicato.

#### **5. Controllo sugli organismi partecipati**

In relazione al controllo sugli organismi partecipati, è stato chiesto al Comune di Bari di motivare l'impossibilità di confermare o meno, il rispetto dell'obbligo delle società a controllo pubblico di comunicazione, alle Sezioni regionali, delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico a norma dell'art. 11 commi 2 e 3 del D.lgs- 175/2016.

L'ente ha rappresentato che nel corso dell'anno 2018 sono stati rinnovati gli organi amministrativi delle società Retegas Bari S.p.A., società *in house* che gestisce l'attività di distribuzione di gas naturale, e Amgas s.r.l., società partecipata dall'Ente in via indiretta per il tramite della controllata Retegas S.p.A., che si occupa invece dell'attività di vendita del gas naturale. In occasione delle assemblee in cui i soci hanno proceduto alla nomina dei componenti dei Consigli di Amministrazione in deroga al principio dell'amministratore unico, è stata motivata la scelta della forma collegiale, come da verbale dell'Azienda Municipale Gas S.p.A. del 06 settembre 2018 e dal verbale di Amgas s.r.l. del 25 settembre 2018.

Dal primo di questi atti emerge l'opportunità di conservare la forma del consiglio d'amministrazione composto da tre membri in considerazione "*della necessità di affrontare, nell'arco dei prossimi esercizi, complesse e straordinarie scelte amministrative e gestionali, quali la cessione totale o parziale della controllata Amgas s.r.l. e la partecipazione alla gara d'ambito, rispetto alle quali l'organo collegiale offre la possibilità di sommare competenze e professionalità opportunamente integrate, i cui vantaggi sicuramente bilanciano i minori costi, comunque non di elevata entità, da conseguirsi in caso di nomina di un amministratore unico*". Nello stesso atto viene fatto richiamo a quanto espresso dalla

Corte dei conti – Sezione del Controllo sugli Enti nella “*determinazione e relazione sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell’Acquedotto Pugliese S.p.A.*”, adunanza del 26 giugno 2015, in ordine alle perplessità “*circa il mantenimento di un organo amministrativo monocratico, scelta che realizza una solo apparente contrazione dei costi, atteso che l’assenza di una sede collegiale di bilanciamento degli interessi può costituire l’occasione per l’assunzione di decisioni che, al di là del possibile rilievo a fini penali o di responsabilità erariale, potrebbero non essere adeguatamente valutate nelle loro molteplici implicazioni*”.

Analogamente nel verbale di Amgas s.r.l. del 25 settembre 2018 viene stabilita la forma collegiale quale più congrua all’amministrazione della società.

Medesimo orientamento si evince dalla raccomandazione della Ripartizione Enti Partecipati e Fondi Comunitari del comune, datata 14.06.2021 e inviata alle società Amtab S.p.A., Rete Gas Az. Municipale S.p.A., Amgas s.r.l., Bari Multiservizi S.p.A. e Amiu Puglia S.p.A. e trasmessa a questa Sezione, in cui si afferma che l’assemblea delle società a controllo pubblico può disporre l’amministrazione della stessa da parte di un consiglio composto da tre o cinque membri, previa attenta valutazione delle esigenze di contenimento dei costi e delle ragioni di adeguatezza organizzativa.

#### **6. Controllo sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi**

In riferimento al controllo sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi è stato rilevato quanto segue:

- a) mancata applicazione degli indicatori di *qualità dei servizi affidati* e di *soddisfazione degli utenti* in ordine alle società partecipate;
- b) incongruenza tra l’assente elaborazione del suddetto indicatore di *qualità dei servizi affidati* e l’affermazione positiva in merito alle rilevazioni sulla qualità dei servizi attuate sugli organismi partecipati.

Il Comune di Bari, in riscontro istruttorio, descrive le varie fasi della gestione della qualità dei servizi locali dell’ente, regolamentata con deliberazione di Giunta comunale nr. 627/2012, attuata con la realizzazione del “*Progetto sulla qualità dei servizi pubblici locali*”.

Nello specifico si rappresenta che l’intera attività viene svolta su più livelli.

Il primo di questi riguarda l'individuazione degli standard qualitativi e quantitativi da indicare nei Contratti di Servizio, in modo che questi contengano, oltre agli aggiornamenti normativi, anche un sistema di controllo delle prestazioni; agli esiti di tale verifica è prevista *“l'applicazione di un sistema di penalità e premialità nei confronti dell'Azienda”*.

Una seconda fase concerne la rilevazione dei dati, a cura dell'azienda, ovvero attraverso il supporto tecnico di società di consulenza esperte nel settore; tali consulenze supportano gli uffici e l'Osservatorio nella fase di monitoraggio.

L'Ente attua infine il controllo sulla qualità dei servizi in senso stretto, attraverso l'attività dei Comitati tecnici di coordinamento, composti dai rappresentanti dei gestori dei servizi e dai responsabili dei servizi dell'ente, che si riuniscono trimestralmente. Tali organi tecnici, unitamente ai rappresentanti delle associazioni dei consumatori, con il coordinamento del Direttore della Ripartizione Enti Partecipati e Fondi comunitari, costituiscono l'Osservatorio per il monitoraggio della qualità dei servizi. Tale organismo, durante l'annuale riunione, propone *“l'aggiornamento dei parametri e degli obiettivi fissati nei contratti di servizio, sulla base di eventuali scostamenti rilevati e considerazioni analitiche effettuate dai Comitati tecnici”*, verifica l'adempimento degli impegni assunti nei contratti di servizio, in relazione agli standard previsti nella Carta dei servizi.

Nello specifico il Comune indica, per l'anno 2018, le date in cui si sono tenute le sedute trimestrali dei Comitati tecnici, oltre che quella dell'Osservatorio.

A completamento l'ente locale rappresenta che vengono escluse da tale processo *l'attività di Distribuzione del gas naturale*, svolto dall'azienda Retegas S.p.A. e il *servizio di Manutenzione delle aree a verde, della custodia polifunzionale degli immobili e dell'impiantistica*, svolto in *house providing* dalla società Bari Multiservizi S.p.A. e regolato dalla convenzione stipulata in data 12.01.2018. Nel primo caso il controllo sulla qualità del servizio erogato si basa sulla verifica dell'avvenuta trasmissione dei dati da parte di Retegas all'ARERA, autorità di settore. Nel secondo caso si tratta invece di attività strumentali alle finalità istituzionali dell'ente *“Comune di Bari”*, non un servizio svolto in favore di un'utenza collettiva. Viene specificato che l'Amministrazione esercita comunque un controllo sul rispetto della regolare esecuzione del contratto, assicurando che le erogazioni siano conformi ai parametri di

qualità stabiliti dai disciplinari tecnici, che riguardano vari aspetti come il livello di qualità, la tempestività degli interventi, la professionalità degli operatori, il grado di soddisfazione dell'utenza.

Le diverse fasi dell'attività di Controllo sulla qualità dei Servizi sopra descritte terminano con la redazione, da parte della Ripartizione, di una relazione riassuntiva e conclusiva sul controllo della qualità sui servizi erogati dalle società.

Il comune di Bari, entrando nello specifico della mancata adozione degli indicatori di *qualità dei servizi affidati* e di *soddisfazione degli utenti*, di cui al punto a), rappresenta che tali parametri sono stati elaborati in occasione della redazione dello schema di Carta di qualità dei servizi allegato al contratto di servizio per il TPL nel corso del 2016, sottoscritto con la società *in house* Amtab S.p.A., che ha adottato sin dal 2016 la cd. Carta della Mobilità, che la società provvede ad aggiornare annualmente. L'ente precisa però che *“non ha svolto indagini per la rilevazione della qualità dei servizi e del grado di soddisfazione degli utenti, cd. di customer satisfaction analisys, nell'anno di riferimento”*. Questo è avvenuto perché a fine 2017 si sono concluse le attività rientranti nell'appalto di servizi relative a tale tipologia di indagine; erano dunque state avviate le procedure relative all'indizione di una nuova gara di appalto ma, a causa di alcuni rallentamenti, l'aggiudicazione della stessa è slittata non consentendo per l'annualità 2018 il monitoraggio diretto da parte dell'Amministrazione. L'aggiudicazione del servizio è poi avvenuta, nonostante le difficoltà date dall'emergenza epidemiologica, nel 2020, con successiva sigla del relativo contratto in data 03.07.2020. Il comune precisa che tale attività è sempre più mirata *“all'efficientamento e alla capillarità del monitoraggio sulla qualità percepita da parte degli stakeholders, con un sistema di reportistica e indagine sofisticato e all'avanguardia”*.

Questo collegio osserva che l'attività di monitoraggio e verifica della qualità dei servizi erogati dalle società partecipate risulta attuato costantemente dal Comune di Bari, prevedendo anche l'adozione di parametri di valutazione differenti a seconda della tipologia di servizio. Tale fattispecie di controllo interno prevede inoltre il coinvolgimento, a diversi livelli e ognuno in base alle specifiche competenze, di vari

attori interni ed esterni al sistema amministrazione, aspetto che permette di rappresentare uno scenario maggiormente completo.

In riferimento alle risposte in senso negativo relative all'elaborazione degli indicatori sopra descritti, questo collegio raccomanda all'Ente una maggiore attenzione nella compilazione degli annuali referti-questionario sui controlli interni utilizzando, all'evenienza, la sezione "note", in cui è possibile specificare le motivazioni a sostegno dell'opzione prescelta nonché spiegare la modalità concreta attraverso cui l'ente svolge in dato specifico monitoraggio interno.

In conclusione questa Sezione Regionale di Controllo, nel prendere atto dello stato di attuazione del sistema dei controlli interni, come emerso dal referto del Sindaco e dall'esame istruttorio svolto, si riserva di accertare il completo adeguamento del sistema dei controlli del Comune di Bari alle norme di legge nelle successive annualità e ribadisce l'importanza del sistema di controllo di cui trattasi, richiamando ad una più attenta e precisa redazione degli annuali referti-questionario sui controlli interni, al fine di inoltrare dati e informazioni corrette, onde evitare rettifiche successive, e ad una compiuta e tempestiva elaborazione dei report periodici previsti dagli atti regolamentari interni.

#### **P Q M**

La Sezione regionale di controllo per la Puglia, ai sensi dell'art. 148, comma 1 TUEL

#### **ACCERTA**

La parziale adeguatezza sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Bari (BA) nell'esercizio 2018, segnalando la presenza delle osservazioni sopra evidenziate.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria:

- c) al Sindaco del Comune di Bari;
- d) al Presidente del Consiglio comunale;
- e) all'Organo di revisione del Comune di Bari.

Si rammenta l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14.3.2013, n. 33.

Così deciso nella camera di consiglio del 09.09.2021.

IL RELATORE

dr. Carlo Picuno

IL PRESIDENTE

dr. Enrico Torri