

**REPUBBLICA ITALIANA**  
**LA CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA**

composta dai Magistrati

Presidente	Agostino Chiappiniello, relatore
Consigliere	Stefania Petrucci
Primo Referendario	Rossana De Corato
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore
Referendario	Carmelina Addresso
Referendario	Michela Muti

a seguito della Camera di consiglio del 21 settembre 2017 ha adottato la seguente deliberazione

VISTO l'art.100, co. 2 della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n.20 recante disposizioni in materia di giurisdizione e di controllo della Corte dei conti;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, approvato con Deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n.14 del 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art.148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 – 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 con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

VISTO il programma di controllo approvato da questa Sezione per l'anno 2016 (deliberazione n.18/2016/INPR);

VISTA la Deliberazione SEZAUT/06/2016/INPR della Sezione delle Autonomie, depositata in data 18 febbraio 2016, che ha approvato le linee guida per il referto annuale del Sindaco per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e del Presidente della provincia sulla

regolarità della gestione amministrativa e contabile, nonché sull'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni;

CONSIDERATO che il Sindaco del Comune di Bari (BA) ha trasmesso nei termini a questa Sezione la relazione-questionario per il referto annuale 2015 sul funzionamento dei controlli interni (prot. n. 1910 del 30/05/2016) e la risposta (prot. n. 5310 del 30/02/2017 e prot. n. 2106 del 26/04/2017) ai chiarimenti istruttori richiesti dal Magistrato;

VISTA l'ordinanza n. 97/2017 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di consiglio;

UDITO il Magistrato relatore, il Presidente Agostino Chiappiniello;

## **FATTO E DIRITTO**

**1.** 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."*

**2.** Tale forma di controllo, a seguito dell'ultimo intervento normativo - art. 33 del d.l. n. 91/2014- si incentra sul funzionamento dei controlli interni, sulla loro adeguatezza ed efficacia. Il novellato testo dell'art. 148 del TUEL stabilisce, infatti, che le Sezioni regionali della Corte dei conti, "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". Nell'ottica della semplificazione e della razionalizzazione è intervenuta anche la previsione normativa di una differente periodicità della relazione, da semestrale ad annuale (ex art. 33 comma 1, del d.l. 24 giugno 2014, n. 91), analogamente a

quanto stabilito dall'art. 1, comma 6 del d.l. n. 174/2012, per la relazione dei Presidenti delle Regioni.

**3.** Con deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 6/2016/SEZAUT/INPR, adottata nell'adunanza del 4 febbraio 2016 e depositata in data 18 febbraio, 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 2015.

**3.1** Come osservato dalla Sezione delle Autonomie nella succitata delibera n.6, l'ampia riforma di cui all'art. 3, co. 1 sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, nel 2015 è entrata a regime, coinvolgendo nei controlli strategico, di qualità e sulle società partecipate tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, compresi quelli esclusi nella fase di prima applicazione.

**3.2** Nelle precedenti linee guida, la Sezione delle Autonomie aveva già evidenziato che *"Oggetto di verifica è il sistema dei controlli interni nel suo complesso, organizzato - secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione - nell'ambito della autonomia normativa e organizzativa dell'Ente. Si tratta di un controllo ampio che abbraccia i diversi aspetti della gestione, dalla regolarità finanziaria al controllo di qualità dei servizi. (...) Il sistema dei controlli interni, delineato dal legislatore nel 2012, punta maggiormente il "focus" sull'organizzazione e sulle finalità delle verifiche e coinvolge direttamente le figure organizzative di maggior livello presenti negli enti, quali il Segretario comunale, il direttore generale e i responsabili dei servizi. Questa ristrutturazione dei controlli interni comporta una più immediata vicinanza tra attività gestionale e di monitoraggio della stessa, alla luce di specifici parametri di valutazione."*

**3.3.** Le finalità di fondo del controllo introdotto dal modificato art. 148 del TUEL, riassumibili nei seguenti punti, sono già state declinate, inoltre, dalla Sezione delle autonomie nelle linee guida approvate nel 2013 con delibera n. 4/SEZAUT/2013/INPR:

- *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;*
- *consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati".*

**4.** Deve, infine, rammentarsi che 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 2015.

**1.** 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 30/12/2016 (prot. n.5310), corredata da allegati e integrata in data 21/04/2017 (prot. n.2106).

Il regolamento del Comune sui controlli interni, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 2/2013 non risultava trasmesso a questa Sezione ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 174/2012 convertito dalla L. n. 213/2012. Tuttavia, il medesimo regolamento è pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente, in ottemperanza alle norme sulla accessibilità di cui all'articolo 11 del d.lgs. n. 150/2009 e sulla trasparenza di cui al d.lgs. n. 33/2013, ed è stato allegato dall'Ente alla risposta istruttoria.

Dall'esame complessivo del referto annuale, della risposta ai chiarimenti istruttori e del regolamento del Comune sui controlli interni è emerso che l'Ente (con popolazione pari a 327.361 abitanti) ha svolto nel 2015 il controllo di regolarità amministrativa e contabile in conformità alle norme del TUEL, secondo le modalità illustrate nel successivo paragrafo, nel quale si forniscono, altresì, osservazioni volte ad un efficientamento di tale forma di controllo.

Il controllo di gestione, il controllo strategico ed il controllo sulla qualità dei servizi sono stati attivati ma non appaiono ancora del tutto adeguati rispetto a quanto previsto rispettivamente dagli artt. 196-198 bis del T.U.E.L. e dagli artt. 147 e 147 ter del d.lgs. n. 267/2000.

Il controllo sulle società partecipate necessita, infine, di essere rafforzato, in considerazione delle osservazioni sotto riportate.

**1.1.** In merito al **controllo di regolarità amministrativa e contabile** da assicurarsi nella fase successiva al completamento dell'atto, sotto la direzione del Segretario Generale, con nota istruttoria è stata richiesta copia del documento in cui sono formalizzate le tecniche di campionamento utilizzate per la selezione degli atti/provvedimenti da sottoporre a controllo di regolarità amministrativo-contabile. L'art. 5 comma 7 del regolamento sui controlli interni, infatti, stabilisce che il Segretario Generale presiede alla funzione di controllo successivo di legittimità e si avvale di un'apposita unità di controllo. L'unità di controllo è organo collegiale, diretto dal Segretario comunale, i cui componenti sono nominati annualmente dal Direttore Generale tra dirigenti e funzionari interni al Comune.

Per lo svolgimento dell'attività di controllo il Segretario Comunale, sentiti i Responsabili di servizio, in correlazione con quanto stabilito nel piano triennale anticorruzione di cui alla legge

n. 190/2012, programma annualmente l'attività di controllo (numero/percentuale e tipologia di atti da controllare, calendario dei lavori della commissione, priorità).

Il medesimo articolo prevede, inoltre, che siano soggetti a controllo: le determinazioni e gli atti comunque denominati che comportano impegno di spesa ovvero accertamento di entrate, comprese le determinazioni circoscrizionali; i contratti ed in generale gli atti negoziali, sia in fase di individuazione del contraente, sia in fase di esecuzione del rapporto; gli altri atti amministrativi (ordinanze, autorizzazioni, concessioni, permessi e licenze, espropri, etc.) ampliativi o restrittivi della sfera giuridica di terzi, come censiti nel regolamento sul procedimento amministrativo.

L'Ente, in sede istruttoria, non ha inviato copia del "programma annuale" previsto dal regolamento ma ha prodotto la direttiva del Segretario Generale n. 99394 del 23/04/2013, precedente all'anno 2015 oggetto dell'istruttoria, inerente il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, nella quale sono descritte le caratteristiche generali del controllo, le tipologie di atti da controllare, i parametri di verifica (rispetto dei tempi del procedimento, rispetto degli obblighi previsti dalla normativa, rispetto della programmazione dei pagamenti, etc.); per quanto concerne i criteri di campionamento, la direttiva appare poco chiara in quanto fa riferimento ad un *software "che dialoga con il software delle determinazioni dirigenziali per effettuare verifiche casuali con tecniche di campionamento definite in percentuale con atto del Segretario Generale"*.

Preliminarmente occorre osservare che, come da orientamento consolidato della giurisprudenza contabile e come disposto dal comma 2 dell'art.147 bis del TUEL, la tecnica di campionamento utilizzata deve essere *motivata*. Essa deve essere efficace avuto riguardo alla natura dei documenti da esaminare ed alla capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione.

E' necessario, inoltre, che la selezione casuale degli atti tenga conto della disciplina in materia di prevenzione della corruzione di cui alla legge n. 190/2012 (art. 1 commi 6-9).

Stabilire una percentuale fissa di atti da controllare per tutte le categorie di provvedimenti non è un criterio esaustivo di campionamento poiché non tiene conto di specifici fattori di rischio, anche legati a fenomeni di corruzione, che caratterizzano maggiormente taluni provvedimenti rispetto ad altri. Sarebbe, infatti, opportuno che alcuni atti, pur non rientrando nella selezione effettuata, venissero comunque sottoposti a controllo se di importo rilevante o se attinenti ad un'area particolarmente rischiosa di gestione.

Al riguardo si prende atto positivamente del fatto che, come riferito nella risposta istruttoria, l'art. 18 quinquies, comma 6, del regolamento comunale dell'ordinamento degli uffici e dei servizi prevede espressamente che il controllo successivo di regolarità possa essere indirizzato su tipologie di atti considerati sensibili in base al piano anticorruzione dell'Ente. In ottemperanza a tali disposizioni il Comune ha evidenziato di aver, infatti, sottoposto a controllo

diversi provvedimenti segnalati come sensibili dal piano anticorruzione tra cui affidamenti contrattuali con sistemi di aggiudicazione non aperti e le erogazioni socio-assistenziali.

Si rileva, comunque, l'opportunità che l'Ente inserisca, tra i parametri di controllo nella scheda di valutazione, indicatori volti a verificare la conformità di tutti gli atti esaminati al piano triennale di prevenzione della corruzione e al programma triennale della integrità e trasparenza.

Dall'approfondimento istruttorio è emerso che l'Ente ha svolto nel 2015 il controllo di regolarità amministrativo-contabile con periodicità trimestrale mentre i report sono stati redatti semestralmente. L'attività di verifica è avvenuta, quindi, in un tempo ragionevolmente vicino all'adozione degli atti per assicurare, ove possibile, adeguate azioni correttive.

A fronte di n. 10.861 atti prodotti nel 2015 e assoggettabili al controllo, sono stati esaminati n. 203 atti, pari all'1,87%.

Nel merito si osserva che le tecniche di campionamento e le attività di controllo devono fondarsi sui principi di revisione aziendale, come previsto dallo stesso art. 147 bis del T.U.E.L. Nella fase di pianificazione del lavoro occorre, pertanto, definire un *livello di significatività* accettabile relativamente al campione di atti da esaminare (cfr. Principio di revisione n.320).

In ordine al numero di irregolarità riscontrate (definite nel numero di 66), risulta dal questionario che solo 11 sono state sanate. In sede di chiarimenti istruttori il Comune ha precisato che il controllo *de quo* ha evidenziato delle *"semplici irregolarità per le quali non sempre è necessario assumere atti correttivi ed in particolare atti in autotutela. Le irregolarità riscontrate attengono alla competenza interna, all'assolvimento dell'obbligo di motivazione, al rispetto della normativa sulla riservatezza, al rispetto del termine del procedimento, all'assolvimento degli obblighi di trasparenza"*.

Per l'anno 2015, inoltre, il Comune ha comunicato di aver proceduto, a seguito di quanto rilevato da questa Sezione nella deliberazione n.208/PRSP/2014, ad un monitoraggio sui provvedimenti di riaccertamento dei residui contabili adottati nel corso dell'anno, attraverso specifiche verifiche a campione, delle quali è stato inviato verbale dell'8 luglio 2015.

Infine, l'Ente ha predisposto un'utile relazione annuale riepilogativa sul controllo interno di regolarità degli atti, nella quale sono stati riepilogati, anche attraverso l'uso di grafici, i risultati e gli esiti del controllo a confronto con le pregresse annualità 2013 e 2014.

Il Comune ha predisposto per il 2105 l'indicatore di tempestività dei pagamenti, pubblicato sul sito internet e di valore pari a 17,14 giorni, da intendersi quale numero di giorni di ritardo rispetto al termine ordinario di 30 giorni per il pagamento di transazioni commerciali, decorrenti dalla data di ricezione fattura o di richiesta di pagamento di contenuto equivalente.

**1.2.** Presso il Comune risulta attivo il controllo di gestione (sezione 2 del referto-questionario) e, a seguito di richiesta istruttoria, è pervenuto a questa Sezione il referto del controllo di gestione previsto dall'art. 198 bis del d.lgs. n. 267/2000, per l'esercizio 2015.

Con nota istruttoria è stato chiesto all'Ente di descrivere sinteticamente le fasi operative con cui viene svolto il controllo di gestione all'interno del Comune, indicando anche i soggetti coinvolti; di precisare se è stato approvato un piano degli obiettivi unificato organicamente al PEG approvato, come previsto dal comma 3-bis dell'art. 169 T.U.E.L.

E' stato chiesto, altresì, di illustrare, con riferimento ai servizi più significativi, gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità elaborati per il 2015.

Per quanto concerne il P.E.G., il Comune ha precisato che esso è stato approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 619 del 16/09/2015, unificato organicamente al piano degli obiettivi ed al Piano della performance 2015. Gli obiettivi del PEG sono articolati per centri di costo e di responsabilità.

Con riferimento, invece, alla struttura preposta al controllo e alle modalità operative l'Ente ha precisato che la prima fase del controllo di gestione consiste nella predisposizione di un piano dettagliato degli obiettivi, con cronoprogramma delle attività e relative risorse finanziarie e umane, indicatori di *output* e di *outcome*, *target* attesi e parametri riferiti ad attività e obiettivi; successivamente si procede con la rilevazione dei risultati raggiunti in riferimento alle attività ed obiettivi dei singoli servizi; valutazione dei dati rilevati in relazione ai valori attesi definiti nel PDO; elaborazione di indici e parametri finanziari ed economici; elaborazione di report semestrali riferiti all'attività complessiva dell'Ente. Inoltre, il Comune ha affermato di aver recentemente acquisito un apposito software che integra le funzioni del controllo di gestione, il ciclo della performance, il controllo sulle società partecipate, il controllo strategico e sulla qualità dei servizi.

Dall'analisi del referto si evince che a ciascuna unità operativa sono stati associati degli indicatori, la cui funzione è quella di quantificare/valutare gli "output" prodotti dall'Ente e di rilevare informazioni sulle diverse dimensioni delle performance realizzate.

Si osserva che l'Ente ha predisposto un sistema di indicatori di attività e di performance finalizzato principalmente alla verifica del raggiungimento degli obiettivi annuali, assegnati dalla Giunta Comunale ai dirigenti con il piano degli obiettivi. Infatti, il controllo in esame è stato svolto solo al termine dell'esercizio 2015 e non anche in concomitanza di gestione.

Preliminarmente si osserva che il controllo di gestione consente la misurazione degli scostamenti tra obiettivi programmati e risultati raggiunti, anche al fine di attuare opportune azioni correttive nel corso della gestione e va distinto dal sistema di valutazione delle performance. Quest'ultima, infatti, è finalizzata esclusivamente a verificare il raggiungimento, da parte del personale dirigente, degli obiettivi assegnati e può servirsi degli esiti o dei referti del controllo di gestione per il processo di valutazione.

Pertanto, è opportuno segnalare che il controllo in esame, pur avviato, necessita di essere implementato attraverso l'introduzione di un sistema di contabilità analitica che consenta di misurare, anche attraverso monitoraggi intermedi, i risultati della gestione utilizzando indicatori specifici di efficacia, efficienza ed economicità.

Gli indicatori di efficienza consentono, infatti, di misurare la capacità di raggiungere gli obiettivi attraverso la combinazione ottimale dei fattori produttivi; gli indicatori di efficacia permettono di valutare la capacità di raggiungimento degli obiettivi attraverso la soddisfazione delle esigenze degli utenti; gli indicatori di economicità, infine, sono utili per misurare il rapporto tra risultati e costi, anche al fine di attuare opportune azioni correttive nel corso della gestione.

**1.3.** L'Ente nel 2015 ha attivato il **controllo strategico** previsto dall'art. 147-ter del TUEL. Tale forma di controllo è strettamente legata all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, di cui costituisce il presupposto fondamentale. L'attività di controllo strategico è finalizzata, infatti, a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo.

In sede istruttoria si è chiesto al Comune di descrivere con quali modalità viene svolto il controllo strategico e quali sono i soggetti coinvolti.

L'Ente ha precisato che la funzione del controllo strategico è presieduta dal Direttore Generale che la esercita attraverso una unità operativa, da esso funzionalmente dipendente, ovvero lo Staff Direzione Generale. L'unità operativa si avvale di rilevazioni interne (dati di performance e sulla qualità dei servizi), di relazioni e report richiesti ai singoli responsabili dei servizi al fine di rilevare lo stato di attuazione della programmazione comunale, di reports estratti dal sistema informatico contabile.

Il Comune si è dotato degli strumenti di programmazione previsti dalla legge, sebbene l'intero ciclo di programmazione risulti fisiologicamente influenzato dalla proroga al 30 luglio 2015 del termine per l'approvazione del bilancio di previsione 2015 (cfr. D.M. Ministero dell'Interno 13 maggio 2015). L'Ente ha proceduto alla predisposizione dei seguenti atti: Documento Unico di Programmazione 2015/2017 approvato con deliberazione di C.C. n. 51 del 30/09/2014; nota di aggiornamento del DUP 2015/2017 approvata con deliberazione di C.C. n. 45 del 28/07/2015; bilancio di previsione 2015/2017 e delibera di verifica del permanere degli equilibri di bilancio ex art.193 TUEL approvati con deliberazione di Consiglio Comunale n. 45 del 28/07/2015; Programma triennale delle opere pubbliche 2015/2017 approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 44 del 28 luglio 2015; Piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari, approvati con deliberazione di Giunta Comunale n. 786 del 9 dicembre 2014; Piano triennale di riorganizzazione interna al fine del conseguimento di risparmi gestionali 2015/2017, approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 837 del 30 dicembre 2014; Piano esecutivo di gestione integrato con il PDO – Piano della performance 2015/2017 approvato dalla Giunta Comunale con deliberazione n. 619 del 16 settembre 2015.

Per quanto riguarda gli indicatori di *outcome* e di *efficacia* elaborati per il 2015 (punti 3.5.a e 3.5.b del questionario), l'Ente ha affermato, in sede istruttoria, che *"attesa l'eccessiva numerosità degli obiettivi strategici fissati, è scaturita una certa difficoltà nell'individuazione di altrettanti indicatori di outcome, pertanto l'Ente ha scelto indicatori di outcome coincidenti con quelli degli obiettivi operativi assegnati ai dirigenti nel piano della performance."*



Sul punto occorre osservare che gli indicatori di *outcome* e di efficacia misurano gli effetti indotti provocati dal sistema delle decisioni attuate dalle amministrazioni e sono solitamente rappresentati attraverso rapporti tra valori fisici e/o macroeconomici, al fine di sintetizzare una data dimensione attribuibile ad una variabile ritenuta strategicamente rilevante (ad esempio, considerando l'area strategica riportata dall'Ente nella risposta istruttoria "Vivibilità del territorio", obiettivo "Garantire maggiore tranquillità e sicurezza alla cittadinanza", un indicatore di *outcome* potrebbe essere rappresentato dal "numero dei reati commessi" o "numero dei furti commessi", etc).

Tali indicatori, pertanto, non possono coincidere con gli indicatori volti a rilevare lo stato di attuazione degli obiettivi operativi assegnati ai dirigenti, in quanto questi ultimi hanno la diversa finalità di misurare i livelli di performance.

Infine, il Comune ha dichiarato di aver redatto, nel corso dell'anno, due relazioni sottoposte alla Giunta ed al Consiglio al fine della predisposizione delle deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi. Non sono state disposte, invece, azioni correttive nel corso dell'anno (punto 3.3 del questionario) poiché, secondo quanto riportato nella risposta istruttoria, si è registrato un sostanziale allineamento dell'azione amministrativa alla programmazione strategica.

**1.4.** Dall'istruttoria svolta risulta che il Comune di Bari ha avviato l'attivazione di un sistema di **controllo della qualità dei servizi erogati**, richiesto dall'art. 147 del TUEL, come introdotto dal d.l. n. 174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012, con particolare riferimento ai servizi a domanda individuale e ai principali servizi indivisibili (raccolta e smaltimento rifiuti, trasporto pubblico locale, servizio idrico).

L'art. 3, comma 2, lettera e) del d.l. n. 174/2012 prevede, infatti, che il sistema di controllo interno sia diretto a garantire, tra le altre cose, il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie volte a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente. Si tratta di una tipologia di controllo finalizzata a rilevare il grado di soddisfazione degli utenti che fruiscono dei servizi erogati dal Comune (e dai suoi organismi gestionali esterni).

Premesso che il regolamento sui controlli interni non disciplina in maniera esaustiva tale forma di controllo, è stato chiesto all'Ente di descrivere brevemente le modalità operative attraverso cui esso viene svolto. Il Comune ha precisato di aver proceduto al monitoraggio e verifica periodica delle performance dei soggetti aggiudicatari o convenzionati eroganti servizi alla persona. A tal fine sono stati utilizzati degli indicatori di qualità.

Per quanto concerne la rilevazione del grado di soddisfazione degli utenti, dalla risposta istruttoria si evince che l'Ente ha provveduto alla programmazione di specifiche attività (implementazione di un sistema di rilevazione on-line e telefonica del gradimento degli utenti su specifici servizi) delle quali, tuttavia, non è stato precisato lo stato di attuazione ad oggi.

**1.5.** Per quanto concerne il **controllo sugli organismi partecipati**, l'art. 147-quater, al comma 1, richiede che l'ente locale definisca, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate partecipate dallo stesso ente locale e che tali controlli vengano esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

Il comma 2 prevede, a tal fine, che l'amministrazione stabilisca preventivamente gli obiettivi gestionali cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi e organizzi un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società. Sulla base di tali informazioni l'ente locale è tenuto ad effettuare il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuando le opportune azioni correttive.

Con nota istruttoria è stato chiesto all'Ente di illustrare le attività di controllo svolte nel 2015 sulle società partecipate, relazionando sugli esiti delle stesse.

Nella risposta è stato precisato che il controllo *de quo* è disciplinato dal regolamento sui controlli interni delle società partecipate" di cui alla delibera di C.C. n. 181/2014, distinguendo tra controlli effettuati sulle società "*in house*" (AMTAB S.p.A., AMGAS S.p.A., AMIU Puglia S.p.A., Bari Multiservizi S.p.A.) e controlli su altre società (minoritarie o indirette) e altri organismi.

L'Ente ha illustrato le attività di controllo svolte nel 2015: per quanto riguarda il monitoraggio periodico sui rapporti finanziari con ogni società (ovvero, conciliazione di debiti e crediti reciproci ex art. 6, comma 4 del d.l. n. 95/2012 convertito dalla legge n. 135/2012), l'attività è stata già oggetto di analisi nella deliberazione di questa Sezione n. 132/PRSP/2016, sebbene con riferimento agli esercizi 2012 e 2013, per i quali la Sezione riscontrava la mancata conciliazione dei crediti/debiti con riferimento alle società indirette o in liquidazione (AMS, Pugliaenergy, CESE, etc) e la presenza di numerose discordanze, non riconciliate nei termini di legge, con riferimento alle società *in house*.

Dall'esame della risposta istruttoria e della documentazione allegata si evince che l'Ente ha proceduto nel 2015 all'identificazione delle partite creditorie/debitorie di competenza degli esercizi precedenti, per tutte le società *in house* e per la società indiretta AMGAS s.r.l. (partecipata interamente dalla società AMGAS S.p.A.), ha avviato tavoli tecnici tra le società e gli uffici comunali competenti e, con direttiva n.143945 del 16/06/2015 del Direttore Generale, ha costituito un "gruppo interdisciplinare per la verifica dei rapporti creditori e debitori tra Comune e società in essere all'01/01/2015".

Per gli organismi partecipati in via minoritaria e per le altre società indirette, invece, la procedura, secondo quanto dichiarato dallo stesso Ente, ha trovato concretezza solo nel corso del 2016, anche se il Comune non ha specificato per quali società il procedimento è stato avviato ed eventualmente concluso. Ha, comunque, evidenziato che alcune posizioni creditorie/debitorie hanno trovato soluzione a seguito della conciliazione delle partite al 31/12/2015, effettuata nel 2016.

Si ribadisce quanto già osservato dalla Sezione nella deliberazione n. 132/PRSP/2016 circa la necessità di una adeguata e costante applicazione del sistema di controlli sulle società partecipate previsto dalla legge (articoli 147-quater e seguenti del d.lgs. n.267/2000), considerato il notevole numero di partecipazioni societarie (di entità e tipologie diverse) e la possibile incidenza della gestione delle stesse sul bilancio dell'ente e sullo svolgimento dei compiti istituzionali.

Per quanto riguarda il monitoraggio periodico sulla situazione contabile, gestionale e organizzativa di ciascuna società, il monitoraggio sugli obiettivi assegnati ex art. 2 e 3 dell'art. 147-quater del TUEL, sui contratti di servizio e sugli effetti prodotti dai risultati di gestione sul bilancio finanziario dell'Ente, risulta che l'Ente abbia proceduto, sebbene con ritardi legati ad un insufficiente flusso informativo di dati, allo svolgimento delle attività di verifica come disciplinate dal regolamento.

Il Comune ha affermato che le società (con riferimento esclusivo a quelle *in house*) sono tenute a trasmettere periodicamente al socio dei report trimestrali nei quali sono inseriti i prospetti di raffronto tra budget e consuntivo, oltre che le schede di realizzazione degli obiettivi gestionali. Per le società indirette e minoritarie, invece, il controllo avviene a consuntivo in occasione dell'analisi dei rispettivi rendiconti annuali, come previsto dall'art.15 del regolamento interno.

I monitoraggi sulla situazione gestionale e organizzativa di ciascuna società viene svolto in collaborazione con i collegi sindacali degli organismi *in house* che predispongono, quali allegati ai report trimestrali, una relazione sull'adeguatezza dell'assetto amministrativo e contabile adottato dalla società, sul suo concreto funzionamento e sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica posti a carico delle società. La Ripartizione Enti Partecipati del Comune procede, poi, all'analisi dei report inviati dalle società dei quali esamina la completezza e coerenza con il piano aziendale approvato, coerenza con le risorse stanziare in bilancio, situazione economico-finanziaria, presenza di eventuali scostamenti tra budget approvato e dati a consuntivo al fine di adottare misure correttive.

L'Ente, in sede istruttoria, ha dichiarato che "le analisi dei documenti non hanno fatto rilevare particolari squilibri nella gestione delle aziende, anche sulla base di quanto segnalato dai Collegi Sindacali".

Tra le criticità si riscontra il ritardo registrato nella trasmissione dei report da parte delle aziende che non ha sempre reso possibile il regolare e tempestivo svolgimento delle attività di controllo.

Il Comune ha proceduto, inoltre, al monitoraggio periodico sugli obiettivi assegnati (commi 2 e 3 dell'art. 147-quater del TUEL) con riferimento alle società *in house* le quali predispongono i propri obiettivi aziendali sulla base degli obiettivi strategici e di mandato inseriti nel Documento Unico di Programmazione. Il controllo successivo, secondo quanto illustrato dall'Ente, è esercitato mediante la produzione periodica, da parte delle aziende, di una

reportistica semestrale sullo stato di avanzamento degli obiettivi, in relazione al conseguimento dei risultati attesi. Il Comune ha, comunque, evidenziato che non si è ancora giunti ad una procedimentalizzazione omogenea per tutte le aziende e, nel corso del 2015, si sono riscontrati ritardi nell'attività di monitoraggio in esame anche causati dalla mancata tempestività nell'invio dei report, o addirittura assenza di invio di dati (AMTAB), da parte delle società partecipate.

Con riferimento, infine, al monitoraggio periodico sui contratti di servizio, "la Ripartizione Enti Partecipati sta procedendo, nella redazione dei nuovi contratti con le società in house, all'inserimento di specifici indicatori di qualità e di un sistema di premialità e sanzioni finalizzato al rispetto di standard qualitativi."

La Sezione osserva la necessità che l'Ente rafforzi il sistema di controllo con riferimento alle altre società in cui detiene partecipazioni, sebbene non direttamente affidatarie di servizi fondamentali da parte del Comune, adoperandosi nello svolgimento periodico di monitoraggi sulla situazione contabile, gestionale e organizzativa di ciascuna società, sugli obiettivi assegnati in coordinamento anche con gli altri soci pubblici detentori di quote societarie.

Ciò si ritiene ancor più necessario in presenza di perdite d'esercizio nei bilanci di alcune società partecipate dal Comune (come la MAAB s.c.r.l. che risulta aver chiuso con perdite d'esercizio per il triennio 2013-2015, secondo i dati pubblicati sul sito del Comune nella Sezione Trasparenza).

Sarebbe opportuno, inoltre, che anche gli statuti di tali società prevedano specifici obblighi informativi a favore del Comune come, ad esempio, la tempestiva comunicazione di fatti che possano avere ripercussioni anche future sul bilancio dell'Ente.

Al riguardo, comunque, si prende atto di quanto comunicato dal Comune circa la previsione in bilancio di un "fondo vincolato a copertura di perdite generate dalle società partecipate", il cui ammontare viene aggiornato di anno in anno dalla Ripartizione Enti Partecipati sulla base delle situazioni di perdita potenziale.

**1.6.** Con riguardo, infine, al **controllo sugli equilibri finanziari**, in sede istruttoria è stato richiesto estratto del regolamento interno di contabilità nella parte in cui disciplini, secondo quanto disposto dall'art. 193 del d.lgs. n. 267/2000, il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-quinquies del TUEL.

L'Ente dispone di un regolamento di contabilità (deliberazione di C.C. n.12/2016) adeguato alle norme sull'armonizzazione ed ai nuovi schemi di bilancio. Esso prevede che il Responsabile del Servizio Finanziario, con cadenza trimestrale, effettui un controllo sugli equilibri finanziari in ordine alla gestione di competenza, alla gestione dei residui, alla gestione di cassa, all'andamento del saldo finanziario rilevante ai fini del Patto di Stabilità e ai riflessi finanziari e patrimoniali sul bilancio dell'ente dell'andamento della gestione economico-finanziaria delle società partecipate.

All'esito delle verifiche il Responsabile del servizio finanziario redige una relazione attestante il permanere degli equilibri finanziari dell'Ente, con medesima periodicità. Il Comune ha svolto tempestivamente nell'anno in esame le verifiche disciplinate dal regolamento di contabilità in ordine agli equilibri finanziari, come evidenziato a titolo esemplificativo per il secondo trimestre dalla deliberazione di Giunta Comunale n. 590 del 25 agosto 2015 di presa d'atto della relazione redatta dal Responsabile del Servizio finanziario nel 2015, corredata da verbale del Collegio di Revisione.

Inoltre, nel 2015, sono state predisposte idonee direttive inerenti la gestione dell'esercizio provvisorio, contenenti altresì prescrizioni volte al contenimento della spesa (es. direttiva n. 24077 del 30 gennaio 2015).

Concludendo, la Sezione, 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 e al regolamento interno. Tale adempimento, infatti, appare ancor più necessario considerata l'entrata in vigore del nuovo sistema contabile introdotto dal d.lgs. n. 118/2011 e degli innovati schemi di bilancio di cui al d.l. n. 102/2013 convertito dalla legge n. 124/2013 e considerata, altresì, l'entrata a pieno regime, a partire dal 2015 per tutti i comuni superiori a 15.000 abitanti, della riforma sui controlli di cui all'art. 3, co. 1 sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213.

#### **P Q M**

la Corte dei conti in Sezione regionale di controllo per la Puglia accerta la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Bari (BA)** nell'esercizio 2015, considerata la presenza delle criticità sopra individuate.

#### **DELIBERA**

di segnalare le suesposte osservazioni della Sezione sul funzionamento dei controlli interni del **Comune di Bari (BA)**, per il periodo considerato dal referto annuale, al Sindaco, al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Segretario Generale dell'Ente e all'Organo di revisione dei conti per le iniziative di rispettiva competenza.

#### **DISPONE**

- che copia della presente deliberazione, da pubblicarsi sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, sia trasmessa, a cura della Segreteria, ai predetti Organi del Comune di Bari;
- che l'Ente dovrà comunicare a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate nel termine di 60 giorni dal ricevimento della presente deliberazione.

Così deciso in Bari, nella Camera di consiglio del 21 settembre 2017.

Il Magistrato relatore  
Il Presidente  
F.to *Dott. Agostino Chiappiniello*

Depositata in Segreteria il 21 settembre 2017  
Il Direttore della Segreteria  
F.to Dott.ssa *Marialuce Sciannameo*