



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

composta dai Magistrati

Presidente	Agostino Chiappiniello, relatore
Primo Referendario	Rossana De Corato
Primo Referendario	Cosmo Sciancalepore
Referendario	Carmelina Adesso
Referendario	Michela Muti

a seguito della Camera di consiglio del 25 maggio 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 Bisceglie (BT) ha trasmesso nei termini a questa Sezione la relazione-questionario per il referto annuale 2015 sul funzionamento dei controlli interni (prot. n. 1974 del 03/06/2016) e la risposta (prot. n. 595 del 14/02/2017) ai chiarimenti istruttori richiesti dal Magistrato;

VISTA l'ordinanza n.67/2017 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 Bisceglie (BT)**, relativamente all'esercizio 2015.

1. L'analisi del referto annuale del Sindaco del Comune di Bisceglie 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 14/02/2017 (prot. n.595), corredata da allegati.

Il regolamento del Comune sui controlli interni, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 2/2013, è stato trasmesso a questa Sezione ai sensi dell'art. 3 del D.L. n. 174/2012 convertito dalla L. n. 213/2012 ed è stato acquisito al protocollo n. 151 del 21/01/2013. Il medesimo regolamento è stato modificato con deliberazioni di C. C. n. 28/2014 e n. 78/2016, quest'ultima pervenuta alla Sezione di controllo in data 11/07/2016.

Inoltre, il documento risulta 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.

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 55.517 abitanti) presenta alcune criticità in merito al controllo di regolarità amministrativa, come illustrate nel successivo paragrafo. Il controllo di gestione necessita di essere implementato attraverso un sistema di contabilità analitica per centri di costo, mentre l'Ente non ha pienamente attivato il controllo strategico e il controllo sulla qualità dei servizi erogati, previsti rispettivamente dagli artt.147 e 147 ter del d.lgs. n. 267/2000.

Il regolamento sui controlli interni non risulta conforme rispetto al quadro normativo di riferimento per gli enti locali ed è, altresì, carente nella disciplina del controllo strategico e del controllo di gestione, come precisato di seguito.

Relativamente al controllo sulle società partecipate, l'Ente non ha relazionato in maniera esaustiva in merito a quanto richiesto in sede istruttoria.

Il Comune dovrà, infine, procedere all'approvazione di un nuovo regolamento di contabilità.

1.1 Preliminarmente occorre evidenziare che il **regolamento sui controlli interni** del Comune di Bisceglie contiene una disciplina solo parziale del sistema dei controlli, in quanto non contempla il controllo di gestione ed il controllo sulla qualità dei servizi, previsti dall'art. 147 del TUEL.

Il regolamento in esame, cioè, non disciplina le fasi, le modalità operative, i soggetti coinvolti, né il sistema di reportistica delle citate tipologie di controllo, rinviando al regolamento di contabilità per quanto concerne il controllo di gestione ed agli artt. 147 e seguenti del TUEL per quanto in esso non disciplinato.



Si osserva che il rinvio agli art. 147 e seguenti del d.lgs. 267/2000 appare improprio, considerato che è proprio il Testo Unico a demandare agli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, il compito di disciplinare il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione (art. 147, comma 4). Tramite i regolamenti gli enti locali applicano, infatti, i principi stabiliti dalla legge nelle modalità corrispondenti alle caratteristiche delle comunità che rappresentano, alle dimensioni e alle peculiarità della struttura e del sistema organizzativo.

Inoltre, solo la disciplina del controllo sugli equilibri finanziari deve essere contenuta nel regolamento di contabilità, per espressa disposizione dell'art. 193 del d.lgs. n. 267/2000. Tutte le altre forme di controllo (inclusi il controllo di gestione, il controllo strategico e il controllo sulla qualità dei servizi) dovrebbero, invece, essere adeguatamente disciplinate nel regolamento sui controlli interni.

Peraltro, con riferimento al **regolamento di contabilità**, al quale si rinvia per la disciplina del controllo di gestione, si evidenzia che l'Ente dispone di un regolamento particolarmente vetusto risalente al 1997 (in vigore del d.lgs. 77/95), quindi persino antecedente l'entrata in vigore del Testo Unico sugli Enti Locali (d.lgs. n.267/2000).

L'art. 152 del citato Testo Unico prevede che con il regolamento di contabilità ciascun ente locale applichi i principi contabili stabiliti al suo interno, con modalità organizzative corrispondenti alle caratteristiche di ciascuna comunità, ferme restando le disposizioni previste dall'ordinamento per assicurare l'unitarietà ed uniformità del sistema finanziario e contabile. Un nuovo regolamento avrebbe dovuto, pertanto, essere approntato già con l'entrata in vigore del d.lgs. n. 267/2000.

I mutamenti intervenuti, in seguito, negli anni, in ordine al ruolo e alle funzioni degli enti e l'evoluzione continua registratasi nei sistemi e nei metodi contabili hanno contribuito a favorire l'ingresso nella disciplina di ulteriori nuove regole. Ci si riferisce, ad esempio, ai postulati ed ai principi contabili elaborati dall'Osservatorio sulla Finanza e contabilità degli enti locali. Da ultimo, le disposizioni introdotte dal d.l. n.174/2012 convertito dalla legge n. 213/2012 e dal d.lgs. n. 118/2011 coordinato e integrato dal d.lgs. n. 126/2014.

Non è, pertanto, giustificabile la condotta dell'Ente che non ha proceduto ad effettuare alcuna revisione o integrazione delle disposizioni regolamentari alla luce delle significative modifiche legislative nel frattempo introdotte.

Al riguardo si prende, comunque, atto di quanto comunicato dall'Ente in sede istruttoria in merito alla approvazione in corso di un nuovo regolamento di contabilità, adeguato alle norme sull'armonizzazione ed ai nuovi schemi di bilancio.

1.2. Quanto al **sistema dei controlli interni**, il regolamento del Comune di Bisceglie prevede che il Segretario Generale sovrintenda, coordini e raccordi il funzionamento complessivo del sistema dei controlli interni, in collaborazione con il Collegio dei revisori dei conti, avvalendosi del Nucleo di Valutazione, disciplinato da specifico regolamento, e di una struttura tecnica



esterna denominata "Organismo Indipendente di Controllo", istituita e disciplinata dal regolamento sui controlli interni.

L'art. 5.2 del regolamento prevede, infatti, l'istituzione di un Organismo Indipendente di Controllo, distinto dal Nucleo di Valutazione, composto da tre membri esterni (nominati dal Sindaco a seguito di pubblicazione di avviso pubblico) e dal Segretario Generale, nella veste di responsabile per la prevenzione della corruzione. L'Organismo Indipendente di Controllo è stato rinnovato dal Sindaco con atto monocratico n. 27 del 22/10/2014 e n. 36 del 30/12/2014, per la durata di 3 anni (dal 23/12/2014 al 22/12/2017).

Il Comune di Bisceglie, pertanto, è dotato di due organismi esterni: il Nucleo di Valutazione, deputato alla sola misurazione e valutazione della performance, e l'Organismo Indipendente di Controllo che si occupa del controllo successivo di regolarità amministrativa (art. 7.2 del regolamento sui controlli interni) ed ha anche il compito di attestare l'assolvimento degli obblighi di pubblicazione richiesti dall'ANAC ai sensi della legge 6 novembre 2012, n. 190, e del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Tali attestazioni risultano pubblicate sul sito istituzionale dell'Ente (sezione "Amministrazione Trasparente", "controlli e rilievi sull'amministrazione", "Organismi indipendenti di valutazione, nuclei di valutazione o altri organismi con funzioni analoghe", "Attestazioni dell'Organismo Indipendente di Controllo").

Si osserva che l'istituzione da parte del Comune di Bisceglie di un Organismo Indipendente di Controllo, ulteriore rispetto al Nucleo di Valutazione, appare non conforme alle norme che regolano l'assetto generale del sistema dei controlli previsto per gli enti locali e si configura come una duplicazione di spesa.

Infatti, l'Ente è già dotato di un Nucleo di Valutazione, quale organo previsto espressamente dall'art.14 della legge n.150/2009 che ad esso attribuisce, tra le altre funzioni, anche quella di promuovere e attestare l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza (attività che nel Comune di Bisceglie è assegnata all'O.I.C.).

Con riferimento, invece, al **controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile**, l'art. 147 del T.U.E.L. afferma che esso deve essere svolto sotto la direzione del Segretario Generale.

Negli enti locali il controllo di regolarità amministrativa è solitamente svolto direttamente dal Segretario Generale che si avvale di personale interno quale supporto all'attività di verifica.

Il Comune di Bisceglie ha attribuito, senza alcuna specifica motivazione, il controllo *de quo* all'Organismo Indipendente di Controllo e, dall'istruttoria svolta, sembrerebbe assente anche il ruolo direzionale del Segretario Generale.

Infatti, non vi è un atto organizzativo o di coordinamento redatto dal Segretario, né un documento in cui sono formalizzate le tecniche di campionamento utilizzate per la selezione degli atti/provvedimenti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile.

Dall'esame di uno dei verbali dell'Organismo Indipendente di Controllo (verbale n. 8 del 30 marzo 2015) si evince, peraltro, che l'attività istruttoria sugli atti da verificare in sede di controllo



successivo di regolarità amministrativa è svolta dal Segretario Generale e non dall'Organismo Indipendente di Controllo che, invece, si limita a selezionare i provvedimenti da esaminare a campione e formula delle osservazioni finali sugli esiti dell'istruttoria svolta dal Segretario Generale.

Non si comprende, pertanto, la ragione per cui il compito di effettuare il campionamento e formulare osservazioni e suggerimenti all'esito della verifica non venga affidato allo stesso Segretario Generale, figura professionale, peraltro, dotata delle competenze necessarie e sufficienti allo svolgimento di tali funzioni.

Si precisa, inoltre, che nel Comune di Bisceglie il Segretario Generale non ricopre anche il ruolo di responsabile di determinati servizi (finanziario, etc), essendo l'Ente dotato di posizioni dirigenziali; pertanto, nel caso in cui il controllo successivo di regolarità amministrativa venisse svolto interamente dal Segretario, sarebbe comunque garantita la separazione tra il soggetto che ha redatto gli atti (dirigente) e il soggetto che effettua il controllo.

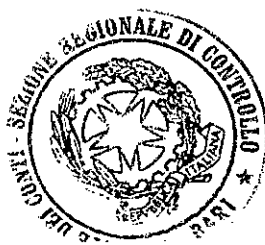
Per quanto concerne i criteri di campionamento, l'art. 7.2 del regolamento afferma genericamente che *"l'individuazione dei provvedimenti da controllare è affidata all'Organismo Indipendente di Controllo che provvede, con cadenza non superiore ad un trimestre, alla formazione di un campione rappresentativo di almeno il 10% dei provvedimenti complessivamente assunti, utilizzando le risultanze dell'albo pretorio informatico ed eventuali segnalazioni del Segretario Generale o del Collegio dei revisori contabili."*

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, pertanto, 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 positivamente atto dell'inserimento con modifica regolamentare, a partire dal 2016 (anno successivo a quello in esame) di un ampliamento degli atti da sottoporre a controllo con riguardo ad aree valutate a rischio in applicazione del piano di prevenzione della corruzione, e precisamente: procedure di gara con unico partecipante; affidamenti diretti per valori superiori a € 40.000; revoca o annullamento di procedure di gara; mancanza di istruttore distinto dal dirigente che assume l'atto.



Nel corso del 2015 sono stati esaminate, con periodicità trimestrale, n. 183 determinazioni su un totale di n. 1725 prodotte e n. 40 atti di altra natura (bandi, contratti, scritture private, permessi per costruire, atti dirigenziali).

Infine, il Comune ha predisposto per il 2015 l'indicatore di tempestività dei pagamenti, pubblicato sul sito internet e di valore pari a 18,95 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.

1.3. L'Ente ha dichiarato (sezione seconda del questionario) di aver attivato il **controllo di gestione** ed ha inviato, per l'esercizio in esame, il referto annuale del controllo di gestione di cui all'art. 198 bis del d.lgs. n. 267/2000, acquisito al protocollo n. 2867 del 29/08/2016.

Ha, inoltre, precisato che il referto del controllo di gestione è inglobato nella relazione sulla performance 2015.

Con nota istruttoria è stato chiesto al Comune di descrivere sinteticamente le fasi operative con cui viene svolto il controllo di gestione, 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., esso è stato approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 245 del 16/09/2015, unificato organicamente al piano degli obiettivi ed unitamente al piano della performance 2015. Gli obiettivi del PEG sono articolati per centri di responsabilità, agganciati alle missioni e programmi di bilancio.

Con riferimento, invece, alla struttura preposta al controllo e alle modalità operative, in sede istruttoria il Comune ha precisato che l'attività è svolta dalla Ripartizione economico-finanziaria per il tramite del Servizio programmazione e controllo e del Servizio contabilità generale, mediante due fasi principali: rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi e dei risultati raggiunti sulla base degli obiettivi fissati; valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

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.

1.4. Il controllo strategico, previsto dall'art. 147-ter del TUEL, è strettamente legato 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.

Il Sindaco ha comunicato, in sede istruttoria, che *"il controllo strategico è stato avviato nel 2015 in via sperimentale, legandolo al sistema di misurazione e valutazione della performance organizzativa dell'ente. La metodologia in uso è basata sull'albero della performance che, partendo dalle linee programmatiche di mandato, individua 6 aree strategiche; le aree sono articolate in linee programmatiche agganciate alle missioni ed ai programmi del bilancio e per ogni area sono individuati degli obiettivi strategici (...)".*

Secondo quanto illustrato dal Comune *"il sistema trova il suo limite nella difficoltà di disporre di indicatori di outcome e di impatto o meglio nella difficoltà di applicare metodologie di misurazione che siano attendibili e verificabili. Per tale motivo è stato avviato uno specifico progetto di sviluppo di indicatori e correlate serie storiche che porterà nel 2017 alla redazione del bilancio sociale".*

Per quanto riguarda la periodicità con cui è stato monitorato nel corso del 2015 lo stato di attuazione dei programmi strategici, l'Ente ha affermato che, avendo approvato il Documento Unico di Programmazione (ente in sperimentazione) a fine luglio ed il piano della performance solo a settembre, non vi sono state le condizioni per un monitoraggio in corso d'anno. Conseguentemente non sono state disposte azioni correttive in concomitanza di gestione e non sono stati redatti report infra-annuali.

Dalla risposta fornita emerge che l'Ente, pur essendosi dotato degli strumenti di programmazione previsti dalla legge (bilanci di previsione e pluriennali, DUP, PEG, piano della performance e piano degli obiettivi) e pur avendo avviato il controllo strategico, debba rafforzare gli strumenti di controllo in esame, procedendo anche a monitoraggi periodici concomitanti alla gestione e non solo attraverso una rilevazione a consuntivo degli obiettivi raggiunti.



D'altra parte non appare giustificabile una attivazione nel 2015 "solo in via sperimentale" del controllo *de quo*, considerata la presenza di ben due organismi esterni (il Nucleo di Valutazione e l'O.I.C.) che l'Ente avrebbe potuto impiegare nello svolgimento delle attività necessarie a rendere pienamente operativo il controllo.

L'art. 147-ter, al comma 2, infatti, dispone che all'esercizio del controllo strategico sia preposta una unità, posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, che elabora *rapporti periodici*, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dello stato di attuazione dei programmi. Il controllo strategico diviene, quindi, secondo la nuova formulazione introdotta dal d.l. n. 174/2012, un'attività propedeutica all'adempimento di cui all'art. 193 comma 2 del TUEL.

1.5. Dall'istruttoria svolta è emerso, altresì, che è stato avviato presso il Comune di Bisceglie un sistema di **controllo della qualità dei servizi erogati**, anche se esso non appare ancora pienamente conforme a quanto 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).

In sede di chiarimenti istruttori, il Comune ha dichiarato che solo nel 2017 si è proceduto alle prime rilevazioni di gradimento presso l'utenza.

1.6. 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. L'Ente non ha fornito dei chiarimenti esaustivi, affermando che "l'attività di controllo si sviluppa attraverso relazioni



semestrali predisposte dalla Ripartizione economico-finanziaria, riguardanti le società partecipate. Gli esiti sono contenuti nella relazione al piano di razionalizzazione e nel bilancio consolidato del GAP". Si evidenzia che l'Ente non ha allegato i documenti citati nella risposta, né ha fornito gli estremi degli stessi.

Inoltre, nonostante esplicitamente richiesto, non ha chiarito se nel corso del 2015 sono stati svolti periodicamente monitoraggi sui rapporti finanziari con ogni società, monitoraggi sulla situazione contabile, gestionale e organizzativa di ciascuna società, sugli obiettivi assegnati ai sensi dei commi 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.

Una maggiore attenzione a tale forma di controllo si rende necessaria, comunque, in considerazione della presenza, per diversi anni consecutivi, di perdite d'esercizio nei bilanci di alcune società partecipate dal Comune (Farmacia Comunale S.p.A, Bisceglie Approdi S.p.A., Gal Ponte Lama, etc). Una costante attività di monitoraggio è, pertanto, auspicabile al fine di scongiurare il verificarsi di fatti di gestione, legati alle società partecipate, che possano produrre riflessi negativi anche sugli equilibri di bilancio dell'Ente.

E', altresì, necessario che anche gli statuti delle società prevedano specifici obblighi informativi a favore del Comune: ad esempio, la trasmissione di relazioni, con cadenza trimestrale o semestrale, inerenti lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e più in generale, la tempestiva comunicazione di fatti che possano avere ripercussioni anche future sul bilancio dell'Ente. Dette relazioni devono essere trasmesse all'ufficio comunale deputato al controllo, che provvederà all'inoltro alla Giunta Comunale.

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 Bisceglie e dei regolamenti alle norme di legge. 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 limitata adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Bisceglie (BT)** nell'esercizio 2015, considerata la presenza delle criticità sopra individuate.



DELIBERA

di segnalare le susseposte osservazioni della Sezione sul funzionamento dei controlli interni del **Comune di Bisceglie (BT)**, 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 Bisceglie;
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale Regionale per la Puglia, ex art. 148, comma 4 del TUEL, nel testo introdotto dal D.L. n. 174/2012 e dalla relativa legge di conversione;
- 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 25 maggio 2017.

Il Magistrato relatore
Il Presidente
(Dott. Agostino Chiappiniello)

depositata in Segreteria

il 25 MAG. 2017.....

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa ~~Maria Lucre~~ SCIANNAMEO)

