



## CORTE DEI CONTI

### SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Enrico Torri	Presidente <i>relatore</i>
Giovanni Natali	Primo Referendario
Nunzio Mario Tritto	Referendario
Daniela Piacente	Referendario
Lucia Minervini	Referendario
Giovanna Olivadese	Referendario

ha adottato 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 Noci (BA)**, relativamente all'esercizio 2019.

*udito* il relatore Pres. Enrico Torri, nella camera di consiglio del **13 dicembre 2022**, convocata con **ordinanza n. 25/2022**.

Premesso in **FATTO** e considerato in **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 sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. e) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213 e dall'art. 33, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, nell'ambito delle misure volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti alle verifiche sulla sana gestione finanziaria degli enti territoriali, 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. 19/2020/SEZAUT/INPR, ai sensi del citato art. 148 TUEL, nel fornire le linee guida alla funzione di referto in parola, relativamente all'esercizio 2019, ha sottolineato quanto segue: “Il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce il miglior presidio per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, oltreché per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali...l'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del management e per soddisfare i bisogni della collettività amministrata. Attivando il processo di autovalutazione dei propri sistemi di pianificazione-programmazione e controllo nonché dei cicli erogativi in termini di apporto quantitativo e qualitativo, l'Ente può, infatti, ottimizzare le proprie performance attraverso un articolato flusso informativo che, partendo dagli obiettivi strategici, è in grado di individuare ed alimentare gli obiettivi operativi in un quadro organizzativo più strutturato e consapevole. ...Allo scopo di promuovere modelli di governance più innovativi e responsabili, le ... Linee guida e lo schema di relazione-questionario sul funzionamento del sistema dei controlli interni nell'esercizio 2019 intendono offrire ai Sindaci delle Città metropolitane e dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, nonché ai Presidenti delle Province uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente per la raccolta di dati omogenei e comparabili basati su criteri univoci idonei a fornire una visione d'insieme su cui fondare valutazioni di

adeguatezza, affidabilità ed efficacia circa il sistema dei controlli realizzato nel corso del tempo dai singoli Enti. ... le ripercussioni prodotte dall'emergenza legata alla crisi epidemiologica da COVID-2019 sembrano essere destinate ad incidere in modo particolarmente significativo sul quadro di detti controlli, in considerazione principalmente dell'esigenza di adattarne la struttura organizzativa e le modalità di gestione delle prestazioni lavorative allo scopo di garantire la tutela della salute del relativo personale dipendente. Per affrontare ... tale situazione emergenziale, la Sezione delle autonomie ha inteso offrire un ulteriore supporto operativo agli organi e alle strutture di controllo interno degli enti territoriali attraverso l'adozione di specifici criteri di indirizzo e orientamento volti a dotare i controlli di più adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) per contrastare efficacemente le emergenze attuali e future. In particolare, con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, recante "Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19", la Corte dei conti ha voluto evidenziare alcuni *alert* su aree o aspetti significativi della gestione i cui esiti potrebbero rischiare di compromettere, in assenza di opportune interazioni sinergiche tra i controlli, il perseguimento degli equilibri di bilancio, con pesanti ricadute sul sistema economico e finanziario dell'Ente. ...Il tempestivo aggiornamento del modello organizzativo, prodotto dalla necessità di conformarsi alle modifiche del quadro normativo di riferimento o di revisione degli assetti operativi dell'Ente, richiede più frequenti interlocuzioni tra gli organi di controllo interno e l'Amministrazione, al fine sia di mitigare i rischi di contagio tra i lavoratori sia di fornire una più chiara visione delle reali possibilità di interventi di spesa o di rinvio/riduzione di entrate tributarie e tariffarie conseguenti alle forti sollecitazioni provenienti dal territorio. ...La circolarità delle informazioni e il progressivo miglioramento dei processi di analisi interna rispondono all'esigenza di procedere più speditamente lungo il percorso di evoluzione dei sistemi di pianificazione, misurazione e valutazione della performance a supporto dei processi decisionali. In questa direzione, è essenziale implementare una sinergica collaborazione fra le diverse metodologie di controllo, con relativo affinamento dei metodi e dei contenuti delle tipologie di controllo coinvolte nel processo integrativo. Nell'intento di promuovere tale processo sinergico, l'ottica delle ... Linee guida continua ad insistere su un'analisi più integrata, volta a mettere in relazione le funzionalità delle singole tipologie di controllo. A questo scopo, i diversi controlli vengono osservati come un unico sistema di misurazione integrato, in grado cioè di raccordare tra loro, per ciascuna attività

gestionale, l'insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo è dotato. Affinché tale integrazione sia effettiva, è necessario, però, che i loro contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell'Ente. ... Benché il sistema dei controlli interni necessiti di opportuni adeguamenti per renderlo più rispondente alle esigenze nascenti dalla crisi indotta dall'emergenza epidemiologica, lo schema di relazione-questionario per l'esercizio 2019 conserva inalterate le caratteristiche di forma e contenuto delle Linee guida approvate gli scorsi anni. Ciò in quanto il questionario risponde, principalmente, all'esigenza di cogliere le principali modalità attuative del sistema dei controlli interni che le diverse realtà territoriali hanno adottato nell'anno di riferimento, permettendo così di analizzarne il funzionamento ed i risultati raggiunti. Esso, quindi, non necessita di particolari adattamenti dato che il contesto organizzativo e gestionale dei controlli effettuati nel 2019 non poteva essere stato ancora inciso dagli effetti dirompenti prodotti dalla pandemia da COVID-2019.".

Il suddetto schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, continua pertanto ad essere organizzato in otto sezioni, dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuna tipologia di controllo.

La prima sezione (Sistema dei controlli interni) mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo; i quesiti attengono alla verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentari, statutarie o di programmazione, cui si aggiungono particolari riferimenti al numero dei *report* da produrre e ufficializzare, alle criticità emerse e alle azioni correttive avviate;

Le successive sei 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.

L'ottava sezione (Note) chiude il questionario con uno spazio dedicato ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni, ovvero all'inserimento di informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari.

Il questionario si pone i seguenti obiettivi:

- attuare la ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo;
- intercettare problematiche inerenti atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale e verificare 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 prescelti 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 sui controlli interni, secondo le modalità e i criteri definiti dalla normativa, rappresenta un importante strumento ricognitivo di supporto per le scelte programmatiche dell'ente locale, rendendo possibile l'adozione delle misure correttive rese necessarie. Detto ultimo profilo costituisce uno degli indicatori più utili attraverso cui misurare l'efficacia complessiva del sistema dei controlli interni.

All'ordinaria funzione di referto agli organi di vertice politico e amministrativo nonché all'organo di revisione contabile dell'ente, svolta dalle Sezioni regionali della Corte dei conti in esito alle verifiche sul funzionamento dei controlli interni, si affianca la previsione di cui al comma 4 dell'art. 148 TUEL, che prevede da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali un esito sanzionatorio pecuniario a carico degli amministratori responsabili, nei casi di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate.

Con deliberazione n. 16/VSGC/2015, questa Sezione ha riscontrato l'adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Noci** (BA) per l'esercizio 2014.

Con deliberazione n.114/PRSP/2012, questa Sezione, ha adottato specifica pronuncia, ai sensi del comma 168 dell'art 1 della L. n. 266/2005, rilevando comportamenti difformi da una sana e prudente gestione finanziaria: - la sussistenza, al termine dell'esercizio finanziario 2010, di un parametro di deficitarietà strutturale rilevato ai sensi dell'art. 242 del D. Lgs. 18/08/2000 n. 267 e del Decreto del Ministero dell'Interno 24/09/2009; - il mancato stralcio dal conto del bilancio dei crediti di dubbia o difficile esigibilità, invitando l'Ente ad effettuare annualmente le operazioni di riaccertamento dei residui, ai sensi dell'art. 228, comma 3, del Tuel.

Premesso quanto sopra, con la presente deliberazione questa Sezione regionale di controllo si pronuncia sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Noci** (BA), relativamente all'esercizio 2019.

L'analisi del referto annuale del Sindaco del **Comune di Noci** ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria, ritualmente acquisiti dal Collegio.

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 19.285 abitanti) ha previsto ed attuato, per l'esercizio 2019, un sistema di controlli interni che necessita di modifiche ed integrazioni volti ad assicurarne una maggiore funzionalità e adeguatezza, nei termini delle osservazioni che seguono.

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

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, previsto dall'art. 147 TUEL e disciplinato dall'art.147-bis del TUEL, è finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

L'art. 9 del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 3 del 28.01.2013, disciplina il controllo preventivo e successivo di regolarità amministrativo.

in particolare, **nella fase preventiva**, il controllo si applica alle deliberazioni e si concretizza nel rilascio del parere di regolarità tecnica da parte del responsabile di settore competente per materia che verifica la legittimità della proposta di deliberazione ai criteri

ed alle regole tecniche specifiche, il rispetto della normativa di settore e dei principi di carattere generale dell'ordinamento, dei principi di buona amministrazione ed opportunità ed infine il collegamento con gli obiettivi dell'ente, nonché il rispetto delle procedure; tale verifica viene effettuata sia sul merito che sul rispetto delle procedure: di essa viene riportata espressa menzione nel testo del provvedimento; inoltre, qualora la proposta di deliberazione contenga elementi di carattere economico-patrimoniale, sulla stessa, oltre al parere di legittimità del responsabile di settore competente, deve essere espresso il parere di regolarità contabile da parte del responsabile la ripartizione economico-finanziaria. Il consiglio e la giunta possono discostarsi dalle risultanze del parere di regolarità tecnica sulla base di argomentate motivazioni.

Nella **fase successiva** all'adozione degli atti amministrativi, il controllo è svolto dal segretario generale, che si avvale del supporto della struttura preposta ai controlli interni; esso viene esercitato sulle determinazioni, sui contratti e sugli altri atti adottati dai responsabili, si informa ai principi di revisione aziendale ed ha gli stessi contenuti previsti del controllo di regolarità amministrativa nella fase preventiva, a cui si aggiunge il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi.

Il controllo di regolarità amministrativa viene effettuato dall'ente a campione sulle determinazioni dirigenziali di impegno e liquidazione della spesa e di accertamento delle entrate e sui contratti, nella misura del 10% del totale degli atti adottati da ogni dirigente, e secondo tecniche di campionamento informate al metodo "random".

Per i controlli effettuati, il segretario generale dell'ente predispone un rapporto semestrale che è trasmesso ai dirigenti, all'OIV, ai revisori dei conti, al sindaco ed al presidente del consiglio; il rapporto contiene anche specifiche direttive per i dirigenti, relative alle irregolarità eventualmente riscontrate e rilevate.

Degli esiti di questa forma di controllo si tiene conto nella valutazione dei responsabili e per la redazione del referto di controllo strategico.

Sulla base di quanto dichiarato nel referto, per quanto attiene al controllo successivo, nel corso dell'esercizio 2019, è emerso che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento "ad estrazione casuale semplice".

Come indicato nell'item 1.2 del referto, il Comune ha previsto n. 2 report, e prodotto n. 2 report.

In sede istruttoria, limitatamente alla sezione del referto dedicata al controllo di regolarità amministrativo contabile non sono emerse rilevanti criticità tali da chiedere ulteriori approfondimenti.

Si raccomanda tuttavia un aumento della percentuale di atti sottoposti a controllo di regolarità amministrativa, nonché l'adozione di tecniche di campionamento stratificato, ad esempio per classe di importo, per dirigente firmatario, per aree di intervento, con eventuale sovrarappresentazione dei settori a maggior rischio.

In conclusione, nel prendere atto delle modalità di svolgimento del controllo di regolarità amministrativa e contabile, si invita l'Ente porre in essere i suindicati correttivi volti ad implementarne l'efficacia.

## **2. Controllo di Gestione**

Il controllo di gestione - le cui finalità, oggetto e modalità sono fissate negli artt. 196 e 197 TUEL - è svolto con riferimento ai singoli servizi e centri di costo, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

Detto controllo monitora l'attività gestionale, rilevando con carenza periodica definita dal regolamento di contabilità dell'ente, gli scostamenti tra risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti, fornendo elementi all'organo di direzione per il miglioramento dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, anche al fine dell'adozione di tempestivi interventi correttivi.

Il controllo di gestione si articola in varie fasi:

- predisposizione del piano esecutivo di gestione, con cui si definiscono gli obiettivi di gestione, si individuano i risultati attesi e si assegnano le risorse necessarie al loro raggiungimento, insieme alle risorse umane e strumentali, ai vari centri di responsabilità, fissando altresì gli indicatori per la valutazione del livello di realizzazione degli obiettivi;
- rilevazione e misurazione dei dati della gestione;
- rendicontazione dei risultati ai centri di responsabilità dell'ente;

- adozione di tempestivi interventi correttivi resisi necessari in caso di scostamenti.

Oltre all'obbligo di relazione sul funzionamento dei controlli interni posto a carico del sindaco e del presidente della provincia dall'art. 148 TUEL, l'art. 198-*bis* prevede che la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione di controllo, fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori e ai responsabili dei servizi, anche alla Corte dei conti.

Gli artt. 5-8 del regolamento sui controlli interni dell'Ente disciplinano il controllo di gestione nei termini che seguono.

Il controllo di gestione misura l'efficienza, l'efficacia e l'economicità della gestione ed ha come finalità quella di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi di correzione, il rapporto tra costi e benefici. Esso è svolto con riferimento ai singoli centri di costo ed ai servizi e si basa su tecniche di contabilità analitica e sul sistema di indicatori e di reportistica del PEG. L'attività di controllo di gestione consiste nella verifica, nel corso ed al termine della gestione, dello stato di attuazione degli obiettivi annuali programmati ed assegnati dalla giunta con il PEG, attraverso appositi indicatori che consentano l'analisi delle risorse acquisite e la comparazione tra le risorse impiegate e la qualità e la quantità dei servizi offerti, della funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, del livello di efficienza, efficacia ed economicità dell'attività gestionale svolta per il raggiungimento dei predetti obiettivi. Le sue fasi operative sono integrate con la pianificazione strategica ed unificate con quelle previste nel ciclo delle *performance* di cui al D. Lgs. n. 150/2009. Le risultanze del controllo di gestione sono utilizzate dall'OIV per la valutazione dei responsabili. Tali risultanze sono utilizzate anche per la redazione del referto strategico (art. 5).

Quanto alla **struttura operativa** il coordinamento delle attività del controllo di gestione è svolto dal responsabile dell'unità organizzativa a ciò preposta all'interno della struttura dei controlli interni, in staff al segretario generale, e dai responsabili del procedimento. L'esercizio del controllo di gestione compete a ciascun responsabile di settore, con il supporto dell'ufficio del controllo di gestione, in riferimento alle attività organizzative e gestionali di propria competenza e agli obiettivi assegnati in sede di approvazione del piano esecutivo di gestione. Il piano degli obiettivi ed il piano delle performance sono organicamente unificati nel PEG, ai sensi del comma terzo *bis* dell'articolo 169 del TUEL. Ogni responsabile

di settore individua un dipendente a cui assegnare i compiti di responsabile del procedimento per la rilevazione e il monitoraggio delle azioni e dei dati economico finanziari di settore rilevanti ai fini del controllo di gestione. Il supporto dell'unità controllo di gestione si esplica attraverso il coordinamento dei responsabili di procedimento citati e attraverso l'implementazione e la gestione di un sistema informatico in grado di gestire i flussi informativi provenienti dai vari settori e rilevanti ai fini del controllo di gestione (art.6).

Quanto alle **modalità applicative**, il controllo di gestione dell'Ente si svolge sull'attività amministrativa dell'intera struttura comunale, analizzando ed evidenziando il rapporto tra costi e benefici e le cause del mancato raggiungimento dei risultati, con segnalazioni delle irregolarità eventualmente riscontrate e le proposte dei possibili rimedi. L'applicazione del controllo di gestione trova riscontro nelle seguenti fasi operative: a) definizione degli obiettivi gestionali e di performance, nel PEG, e del relativo sistema degli indicatori di *output*, *outcome* ed economicità; b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi (se disponibili) e risorse previste e risorse impiegate, nonché rilevazione delle azioni realizzate; c) valutazione dei fatti predetti in rapporto al Piano Esecutivo di Gestione, al fine di verificare lo stato di attuazione degli obiettivi, al rapporto risorse impiegate e rendimenti ed al fine di misurare l'efficienza, l'efficacia ed il grado di economicità dell'azione intrapresa; d) valutazione dei tempi di conclusione dei procedimenti (art. 7).

Quanto ai **referti periodici**, per il corretto svolgimento del controllo di gestione viene predisposto un sistema di monitoraggio e di verifica avente come oggetto l'andamento della gestione e delle azioni realizzate. I responsabili di settore riferiscono sui risultati dell'attività, mediante l'invio di report gestionali all'ufficio di controllo di gestione, con cadenza semestrale. Il responsabile dell'UCG provvede ad inoltrare un referto annuale al capo dell'amministrazione, al presidente del consiglio, al collegio di revisione dei conti e all'OIV. Tale referto deve essere accompagnato da una relazione illustrativa che fornisca una lettura chiara dei dati riportati (art. 8).

In sede istruttoria, è stato chiesto all'Ente il motivo per il quale i regolamenti o le delibere non prevedano espressamente che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si attengano alle direttive della struttura centrale per quanto

riguarda le procedure operative, i criteri di analisi e il livello di approfondimento delle elaborazioni; analogo discorso, per quanto riguarda le ragioni per cui nell'ambito del controllo di gestione non esista un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare.

Con riferimento al primo punto, il Comune ha evidenziato che, date le ridotte dimensioni dell'ente, l'organizzazione non richiede una implementazione articolata del controllo di gestione.

In relazione al secondo punto, il Comune di Noci ha precisato di essersi dotato di un sistema di valutazione e di ponderazione degli obiettivi adeguato alla propria realtà; nello specifico, dichiara di aver approvato con delibera di G.M. n. 47 del maggio 2018 il Sistema di valutazione e misurazione della *Performance* (Svimap) che disciplina un percorso amministrativo il quale, attraverso programmi e progetti, correlati ai relativi risultati, consente al Comune, con la condivisione di Amministrazione e Struttura, la corretta individuazione delle scelte da compiersi in coerenza con gli obiettivi di mandato politico. Il rapporto ed il confronto tra obiettivi/risultati è poi contenuto nella relazione annuale sulla *performance*, validata dall'OIV, che rendiconta i risultati raggiunti, evidenzia gli scostamenti e le azioni correttive e garantisce un giusto livello di trasparenza sull'operato politico-amministrativo.

A tal fine il Collegio rileva che il richiamo alla relazione sulla *performance* non appare coerente con le finalità del controllo di gestione: la prima, prevista dall'art. 10 c. 1 lett. b) d.lgs. 150/2009, è un documento che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati e alle risorse, con rilevazione degli eventuali scostamenti; mentre il controllo di gestione ha lo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa con riferimento ai singoli servizi e centri di costo, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi; monitora in sostanza l'attività gestionale, rilevando con carenza periodica gli scostamenti tra risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti.

In conclusione, il Collegio sottolinea l'opportunità che l'Ente implementi la struttura dedicata al controllo di gestione, integrando un adeguato sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare.

### **3. Controllo sugli equilibri finanziari.**

Il controllo sugli equilibri finanziari, previsto dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, finalizzato a rafforzare il controllo esercitato dall'organo di revisione contabile, ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. della legge n. 266/2005, mediante il coinvolgimento trasversale degli organi istituzionali dell'ente, assicura gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

Le concrete modalità di svolgimento di questa tipologia di controllo sono disciplinate nel regolamento di contabilità di ciascun ente, nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (cfr. artt. 153, c. 4 e 6; 193 TUEL).

Il controllo sugli equilibri finanziari deve prevenire situazioni gestionali in contrasto con le previsioni di bilancio, al fine di mantenere gli equilibri finanziari nel corso dell'intera gestione: in particolare, per quanto attiene agli equilibri finanziari della gestione di competenza (artt. 162 e ss. TUEL), della gestione dei residui e della cassa.

Di particolare importanza è il ruolo del responsabile del Servizio finanziario, il quale deve svolgere un'attività di direzione e coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione, acquisendo e monitorando le informazioni utili alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

L'efficacia del sistema di controllo può essere valutata, in relazione alle concrete modalità del suo esercizio, sotto i seguenti profili: soggetti coinvolti; adozione di linee guida da parte del responsabile del servizio finanziario; segnalazioni obbligatorie effettuate (art. 153, c. 6 TUEL), riscontro di criticità nella gestione di competenza, dei residui e di cassa; adozione di misure consequenziali, quali approvazione di delibere di riequilibrio etc.

Il Regolamento sui controlli interni dell'ente prevede, all'art. 11 del Titolo V rubricato "Il controllo sugli Equilibri Finanziari", che tale tipologia di controllo interno è svolta sotto la direzione del responsabile della ripartizione economico-finanziaria, nel rispetto delle norme dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali (TUEL), delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché

delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione, secondo quanto previsto nel Regolamento di contabilità dell'ente e che esso si estende, eventualmente, anche alla gestione delle società partecipate non quotate. Prevede inoltre che degli esiti di tale tipologia di controllo si tiene conto anche ai fini della redazione del referto strategico e che l'attività di tale tipologia di controllo si fa espresso rinvio al Regolamento di contabilità dell'ente.

Al riguardo l'Ente ha rappresentato in sede istruttoria di essersi dotato di un regolamento di contabilità aggiornato, approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 48 del 30.12.2020.

Dall'item 5.3 del questionario si evince che gli organi di governo dell'ente, il segretario comunale e i responsabili dei servizi comunali sono stati attivamente coinvolti nel controllo degli equilibri finanziari più di due volte durante l'anno. Nel referto trasmesso viene indicato che il controllo sugli equilibri finanziari è integrato con il controllo degli organismi partecipati e che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche misure di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

La Sezione prende atto di quanto evidenziato dall'Ente rilevando che, nel periodo considerato, i controlli attivati come da referto trasmesso, non hanno evidenziato criticità tali da richiedere ulteriori approfondimenti in sede istruttoria.

#### **4. Controllo strategico**

Per verificare lo stato di attuazione dei programmi, l'ente locale deve definire metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa.

Il controllo strategico è finalizzato alla verifica dello stato di attuazione delle scelte e degli obiettivi contenuti nei documenti di pianificazione degli organi di direzione politica; è in sostanza l'attività volta a controllare l'attuazione dei programmi contenuti nel Documento Unico di Programmazione (DUP) e dettagliati nel PEG/Piano della Performance; realizza un'attività di collaborazione con gli organi politici con la finalità di supportarli nelle decisioni volte al raggiungimento degli obiettivi strategici.

Una corretta realizzazione di tale sistema di controllo postula la predisposizione di idonei set di indicatori che consentano di valutare gli obiettivi dell'ente sotto profili significativi, quali ad esempio il loro rilievo economico-finanziario, i tempi di realizzazione, la qualità dei servizi forniti.

La eventuale segnalazione di scostamenti in esito al monitoraggio operato con il controllo strategico, al fine dell'adozione di misure correttive, richiede periodiche verifiche che consentano di riorientare tempestivamente l'azione dell'ente verso gli obiettivi predefiniti in sede di programmazione.

In esito a specifica richiesta istruttoria di questa Sezione, il comune ha precisato di non aver ancora istituito un apposito ufficio né un'unità organizzativa con specifica competenza in materia di controllo strategico, né si è dotato di un sistema informativo/informatico che possa supportare tale funzione, deducendo la grave carenza di personale e le limitazioni finanziarie, che non avrebbero consentito di effettuare un adeguato turn over del personale. Si afferma tuttavia: che le finalità strategiche dell'Ente vengono annualmente verificate ed approvate dal consiglio comunale in sede di approvazione del D.U.P. (fase di pianificazione), che ne declina programmi e progetti e ne quantifica le risorse finanziarie necessarie alla loro realizzazione; che la pianificazione strategica viene poi gradualmente attuata nel corso dell'anno attraverso i P.E.G. di settore (fase di attuazione); che lo stato di attuazione ed il confronto tra obiettivi e risultati vengono infine annualmente trasfusi nella relazione sulla performance (fase di valutazione).

Si segnala che nella relazione sulla performance per l'anno 2019 (prot.n. 14519 del 30/11/2020), l'O.I.V. ha segnalato delle criticità riferite alla scarsa attenzione dell'ente nella individuazione e sequela degli obiettivi da perseguire.

La Sezione prende atto della discrasia evidente tra le prescrizioni contenute nel regolamento sui controlli interni - il quale all'art. 3 prevede che tale attività sia svolta da una unità organizzativa a ciò preposta all'interno della struttura dei controlli interni, in staff al segretario generale, attività a cui partecipa anche l'Organismo Indipendente di Valutazione - e il concreto espletamento di tale controllo nel comune di Noci privo di una apposita struttura; si invita pertanto l'ente a dotarsi di un apposito ufficio di addetto al controllo strategico, finalizzato alla verifica dello stato di attuazione degli obiettivi contenuti nei documenti di pianificazione degli organi di direzione politica.

## 5. Controllo sulla qualità dei servizi.

Ai sensi dell'art 147, comma 2, lett. e) TUEL, l'ente deve garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni.

Il controllo sulla qualità misura l'erogazione delle prestazioni rispetto a bisogni individuati, valutando successivamente la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti.

Elemento centrale di tale rilevazione è la *customer satisfaction*, che delinea un modello di analisi in cui compito dell'amministrazione è dare risposte tempestive e correlate ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese (Sez. Autonomie, delib. n. 5/2017/IPR).

Dall'esame del referto è emerso che, per il 2019, il Comune non ha adottato rilevazioni sulla qualità dei servizi estese agli organismi partecipati; che l'ente non effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni; che non prevede forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità; che non ha altresì elaborato ed applicato nell'anno, indicatori di misurazione della trasparenza dei tempi di erogazione, di trasparenza dei costi di erogazione e di trasparenza sulle responsabilità del servizio, di completezza del servizio, di conformazione agli standard di qualità, e relativi a reclami e segnalazioni di disservizi. In relazione a specifiche richieste istruttorie sui punti che precedono, il comune di Noci ha dichiarato che l'ente è di medio-piccola dimensione, con una popolazione di circa 19 mila abitanti che lo pone di poco sopra la soglia dell'obbligo relativo a questa tipologia di controlli; si afferma che la grave carenza di personale e la necessità di garantire le funzioni essenziali non avrebbero sino ad oggi consentito di istituire un ufficio dedicato ai controlli interni e, in particolare, a quelli di qualità, finalizzati a rilevare il grado di soddisfazione degli utenti. Si deduce che tuttavia il Comune svolge, in modo sistematica, alcuni controlli di qualità sulla fruibilità del servizio della Biblioteca Comunale, sulla qualità del servizio mensa, sulla fruibilità e qualità del sito *web* istituzionale, per il quale sono presenti ed attivi anche i canali social istituzionali di comunicazione e dialogo con i cittadini. Si deduce in conclusione che il suddetto sistema risulterebbe adeguato, seppur suscettibile di implementazione che si provvederà a rafforzare nel breve periodo.

In conclusione, la Sezione rileva che, dal complesso delle risposte fornite, emerge un quadro di non soddisfacente misurazione della qualità dei servizi, stante l'assenza di un sistema organico e diffuso di rilevazione, elaborazione ed analisi del livello dei servizi erogati.

## **6. Controllo sugli organismi partecipati.**

In relazione al 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 successivo comma 2 prevede che, a tal fine, 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.

La predeterminazione di obiettivi per tutte le società partecipate si ricollega al soddisfacimento degli interessi pubblici posti a base della partecipazione dell'ente e al correlato impiego di pubbliche risorse.

Gli obiettivi possono essere individuati in relazione ai contenuti dei contratti di servizio o di affidamento per le società strumentali o erogatrici di pubblici servizi, ovvero valorizzando i risultati organizzativi ed economici e finanziari della gestione, definendo periodiche rilevazioni volte alla verifica di eventuali scostamenti ed alla adozione di misure correttive.

Con delibera del consiglio comunale n. 40 del 30.11.2020, è stato approvato il bilancio consolidato 2019.

Nella tabella seguente sono esposti i soggetti giuridici che compongono il Gruppo Amministrazione Pubblica del Comune di NOCI:

Denominazione	C.F./ P.IVA	Categoria *	Tipologia di partecipazione	Società in house	Organismo titolare di affidamento diretto	% partecipazione al 31/12/2019	Motivo di esclusione dal perimetro di consolidamento **
Murgia Sviluppo SCARL di Altamura	05225770725	Società consortile a r.l.	Partecipata			Diretta 4,12%	-
G.A.L. Terra dei Trulli e di Barsento soc. consortile a r.l. di Putignano	06004460728	Società consortile a r.l.	Partecipata			Diretta 2,15%	- Partecipazione irrilevante in base ai criteri previsti al punto 3.1 dell'allegato 4/4
Patto Territoriale Polis del Sud Est Barese s.r.l. a.s.c.	05431930725	Società consortile a r.l.	Partecipata			Diretta 6,28%	- Partecipazione irrilevante in base ai criteri previsti al punto 3.1 dell'allegato 4/4
A.I.T.A. società consortile a r.l. in liquidazione	05890830721	Società consortile a r.l.	Partecipata			Diretta 28,13%	- Società in liquidazione - partecipazione irrilevante in base ai criteri previsti al punto 3.1 dell'allegato 4/4

In sede istruttoria, è stato chiesto al comune il motivo per il quale non si sia dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, non siano stati definiti per l'anno gli indirizzi strategici e operativi degli organismi strumentali dell'ente, non siano stati approvati i budget delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dell'Ente, non siano previsti report informativi periodici da parte dei suddetti organismi, inerenti ai profili organizzativi e gestionali, gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi non abbiano pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art.32 del d.l. n.33/2013, non sia stato elaborato ed applicato nessuno degli indicatori previsti per tale tipologia di controllo, e il controllo sulla qualità dei servizi non si estenda anche alla qualità dei servizi offerti dagli organismi partecipati.

Nella nota di risposta l'ente ha dichiarato l'inesistenza di società in house, di società controllate o di partecipazioni maggioritarie tali da poter determinare autonomamente le politiche e gli indirizzi strategici delle società medesime; le partecipazioni societarie detenute, come da delibera consiliare annualmente adottata in materia, risultano di modestissimo ammontare e riguardano società "dall'esiguo patrimonio netto e minimo fatturato". Più precisamente trattasi di una società pubblica (GAL) che si occupa di sostegno all'economia del territorio, la cui quota di partecipazione è pari al 2,25% del capitale sociale;

di altra società che si occupa di attuare interventi di sviluppo economico (Patto Polis), di cui si detiene il 6,45 % del capitale sociale; di partecipazione societaria pari 4,12%, riguardante una società che si occupa della gestione associata, unitamente a molti altri Comuni, del Suap (Sportello Unico Attività Produttive); infine, di una società da tempo non più operativa ed in liquidazione ed attualmente definitivamente chiusa (AITA). Al riguardo l'ente afferma che "un sistema articolato di controllo ed una struttura comunale dedicata a dette funzioni, risulterebbe sovrabbondante e comunque non sostenibile con l'attuale personale in servizio; in ogni caso, l'attività di controllo e di verifica viene svolta costantemente dagli uffici comunali, dal Collegio dei revisori e dal competente Consiglio Comunale, confluendo nell'annuale rivisitazione delle partecipazioni societarie e nell'accertamento della bontà ed utilità della loro conservazione anche con riferimento ai riflessi economico-finanziari; ... in occasione degli adempimenti annualmente e regolarmente osservati, circa la ricognizione e la razionalizzazione periodica delle partecipazioni societarie, il Consiglio Comunale, anche previa acquisizione dei bilanci di esercizio delle predette società, analizza le ragioni del mantenimento delle partecipazioni societarie secondo le linee guida del Dipartimento del Tesoro e della Corte dei conti ed adotta le conseguenti decisioni, il cui esito viene puntualmente trasmesso al MEF ed alla Corte dei conti."

Rileva al riguardo il Collegio che l'ente è tenuto a definire le procedure di controllo con riferimento alle società in cui detiene partecipazioni, sebbene minoritarie o non direttamente affidatarie di servizi fondamentali da parte del Comune, redigendo quantomeno report periodici.

Ed invero, come precisato in premessa 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; sistema di controllo di cui il comune non si è dotato e che si appalesa necessario al fine di scongiurare il verificarsi di fatti di gestione, legati alle predette società, che possano produrre riflessi negativi sugli equilibri di bilancio dell'Ente.

In conclusione 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 e dei regolamenti del **Comune di Noci** alle norme di legge.

#### **P Q M**

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

#### **ACCERTA**

la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Noci** (BA) nell'esercizio 2019, segnalando la presenza delle criticità sopra evidenziate.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria:

- al Sindaco del **Comune di Noci** (BA);
- al Presidente del Consiglio comunale;
- all'Organo di revisione del **Comune di Noci** (BA);

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 in Bari, nella camera di consiglio del **13 dicembre 2022**.

IL PRESIDENTE *Relatore*

Enrico Torri