



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Presidente	Cinzia Barisano
Primo Referendario	Nunzio Mario Tritto
Primo Referendario	Daniela Piacente
Referendario	Donatella Palumbo
Referendario	Antonio Arnò
Referendario	Valeria Mascello
Referendario	Maria Rosaria Pedaci
Referendario	Benedetta Civilla, <i>relatrice</i>
Referendario	Salvatore Romanazzi

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla verifica del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Bari (Città Metropolitana di Bari) ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio, ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), relativamente agli anni 2021, 2022 e 2023;

udita la relatrice, Referendario dott.ssa Benedetta Civilla, nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2025, convocata con ordinanza n. 4/2025;

Premesso in

FATTO

1. Il Comune di Bari fa parte del territorio della Città Metropolitana di Bari; la popolazione residente rilevata all'1.1.2024 è di 316.212 abitanti (dato I.S.T.A.T.).

2. In ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 16/2022/INPR del 4 novembre 2022, il Comune di Bari (Città metropolitana di Bari) ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti la relazione-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021, acquisita al protocollo della Sezione n. 500 del 30/01/2023. In ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/2024/INPR dell'11 gennaio 2024, relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023, l'Ente ha trasmesso i relativi referti, acquisiti rispettivamente ai protocolli della Sezione n. 1030 del 14/03/2024 e n. 1614 del 12/04/2024.

3. L'analisi dei referti annuali del Sindaco del Comune di Bari per gli anni 2021, 2022 e 2023 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 21/01/2025 (prot. n. 287), corredata da allegati, tra i quali:

- il regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi del Comune di Bari, nonché sul sistema integrato dei controlli interni (approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 145 del 25 marzo 2013);
- il regolamento di contabilità (approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 60 del 19 luglio 2011 e successivamente integrato con deliberazioni di consiglio comunale n. 1 del 09/01/2013 e n. 12/2016);
- il regolamento dei controlli interni sulle società partecipate dal Comune di Bari (approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 181 del 03/04/2014, modificato con deliberazione di Giunta comunale n. 637 del 04/11/2024).

5. Tanto premesso, alla luce dell'istruttoria e dei dati all'uopo acquisiti, si espongono gli esiti dell'attività svolta in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di esame, rimanendo impregiudicata ogni ulteriore valutazione in merito all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione.

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo di riferimento.

I controlli interni rappresentano un fondamentale presidio per il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, in quanto funzionali a consentire ai vertici dell'ente di disporre di informazioni necessarie per valutare l'andamento delle gestioni e di apportare le opportune misure correttive in presenza delle criticità e delle disfunzioni riscontrate.

In questa prospettiva, l'art. 148, comma 1, T.U.E.L. dispone che le Sezioni regionali di controllo 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 tal 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, predisposto e trasmesso in conformità alle Linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

I controlli interni su cui la Sezione è chiamata a esercitare le funzioni di controllo esterno ai sensi dell'art. 148 T.U.E.L. sono espressamente disciplinati agli artt. 147 e seguenti T.U.E.L., attenendo specificamente al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, al controllo strategico, al controllo sugli equilibri finanziari, al controllo sugli organismi partecipati e al controllo sulla qualità dei servizi.

Come precisato dalla Sezione delle Autonomie nella deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR, le finalità del controllo affidato alla Corte dei conti comprendono:

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

L'importanza riconosciuta ai controlli interni dal legislatore trova conferma anche nella previsione dell'art. 148, comma 4, T.U.E.L., il quale – in un'ottica di rafforzamento dei controlli stessi – stabilisce che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti - nel caso di rilevata assenza e inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate dall'ente locale - possono irrogare, a carico degli amministratori locali apposita sanzione pecuniaria, fermo restando quanto previsto dall'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, nonché dall'art. 248, commi 5 e 5-bis, T.U.E.L.

Con precipuo riferimento al controllo di gestione, poi, l'art. 198-bis T.U.E.L. dispone che il referto riguardante l'esito di tale controllo sia inviato anche alla Corte dei conti, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi.

Ebbene, come anticipato in premessa, con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR la Sezione delle Autonomie ha approvato la versione aggiornata delle Linee guida sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021, mentre con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR sono state approvate le Linee guida sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023.

Le Linee guida hanno previsto la trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti delle relazioni-questionario, strutturate in sezioni dedicate al sistema dei controlli interni: controllo di regolarità amministrativa e contabile; controllo di gestione; controllo strategico; controllo sugli equilibri finanziari; controllo sugli organismi partecipati; controllo sulla qualità dei servizi. Nei questionari allegati alle Linee guida e riferiti alle tre annualità è stata inserita anche un'appendice dedicata ai controlli interni rispetto all'attuazione degli interventi finanziati con risorse del P.N.R.R. mentre, solo per l'anno 2021, le relative Linee guida hanno previsto nei questionari anche le appendici dedicate all'emergenza da COVID-19 e al lavoro agile.

2. Controllo di regolarità amministrativo e contabile.

Il legislatore ha attribuito ampia rilevanza al controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti, stabilendo al comma 1 dell'art. 147 del T.U.E.L., che esso è finalizzato *“a garantire [...] la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa”*. L'effettuazione di questa prima tipologia di controllo rappresenta quindi un presupposto imprescindibile degli altri controlli previsti al comma successivo del medesimo art. 147 in quanto tutti implicano la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa.

Tale controllo si incentra sulla disciplina definita dall'art. 183 del T.U.E.L. in materia di impegni di spesa ed è assicurato sia nella fase preventiva di formazione degli atti sia in quella successiva all'adozione dei medesimi.

In particolare, nella fase preventiva di formazione degli atti, il controllo si estrinseca attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica da parte dei responsabili dei servizi; qualora, poi, le determinazioni comportino *“riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente”*, si prevede che debba essere richiesto al responsabile del servizio finanziario anche il parere di regolarità contabile *ex art. 49 del T.U.E.L.* e il visto attestante la copertura finanziaria *ex art. 153, comma 5, del T.U.E.L.* A questo proposito la Sezione sottolinea l'importanza del ruolo assunto dal responsabile del servizio finanziario che, ai sensi dell'art. 153, comma 4, del T.U.E.L., è preposto *“alla salvaguardia degli*

equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica”.

Nella fase successiva all'adozione degli atti, il controllo di regolarità amministrativa è espletato, sotto la direzione del segretario comunale, secondo i principi generali di revisione aziendale e le modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente.

Come affermato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/SEZAUT/2017/INPR del 3 aprile 2017: *“La verifica del funzionamento di tale tipologia di controllo non deve prescindere dalla fase successiva rappresentata dai controlli sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere dall'amministrazione locale, effettuati sulla base di un campionamento casuale, le cui tecniche assurgono ad un ruolo centrale, in vista del conseguimento stesso delle precipue finalità di tale forma di controllo. A quanto sopra deve aggiungersi la necessità di consentire uno stretto monitoraggio delle direttive impartite ai servizi dal responsabile del servizio finanziario, in ragione delle ricadute in termini sia di adeguamento alle stesse e regolarizzazione degli atti oggetto di controllo, sia di programmazione delle linee di sviluppo di tale forma di verifica, che dovrà essere efficacemente diretta proprio verso quei settori che maggiormente sono stati oggetto di interventi correttivi nel corso della gestione considerata, in quanto più degli altri suscettibili di errori ed esposti ad irregolarità ed illiceità”.*

In riferimento al caso di specie, con deliberazione di giunta comunale n. 145 del 25 marzo 2013 il Comune di Bari ha approvato il regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi, nonché sul sistema integrato dei controlli interni, il quale all'art. 18-*quater* disciplina il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile mentre al successivo art. 18-*quinquies* norma il controllo successivo di regolarità amministrativa. Per completezza espositiva si segnala che tale regolamento è stato prodotto dal Comune di Bari in sede di riscontro istruttorio; non risulta, invece, ricompreso tra gli atti in possesso della Sezione il *“Regolamento per i controlli interni, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 2 del 17/1/2013”*, di cui si fa menzione nelle Relazioni del Segretario Generale sui controlli successivi di regolarità eseguiti negli anni 2021, 2022 e 2023 (trasmesse dal Comune di Bari in allegato al riscontro istruttorio del 21/01/2025).

Stante il richiamato quadro regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e nella documentazione

prodotta in sede di riscontro istruttorio, all'esito delle verifiche espletate sul funzionamento dei predetti controlli di regolarità è emerso quanto segue:

- a) in relazione al controllo preventivo: non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio con parere tecnico e contabile contrario; sono stati regolarmente rilasciati i pareri di regolarità tecnica, nonché quelli in ordine alla regolarità contabile; per tutte le proposte di deliberazione, ove necessario, i responsabili dei diversi servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura finanziaria;
- b) per quanto concerne il controllo successivo, sulla base delle Relazioni del Segretario Generale sui controlli successivi di regolarità eseguiti negli anni 2021, 2022 e 2023 (trasmesse dal Comune di Bari in allegato al riscontro istruttorio del 21/01/2025), esso risulta sostanzialmente articolato nelle seguenti fasi (sebbene con qualche lieve differenza a seconda dell'annualità considerata):
 - 1) individuazione della tipologia degli atti da controllare, secondo programma e tenuto conto sia della valutazione di rischio formulata per ciascuna area amministrativa sia della tendenziale totalità delle materie e dei responsabili da sottoporre a controllo;
 - 2) definizione dell'aliquota del campione, per ciascuna categoria di atti da controllare;
 - 3) estrazione casuale a mezzo di sistema informatico degli atti da sottoporre a controllo;
 - 4) controllo degli atti;
 - 5) comunicazioni alle Ripartizioni degli eventuali rilievi elevati durante la seduta di controllo degli atti;
 - 6) firma digitale del Report del controllo eseguito, a cura del Segretario Generale;
 - 7) nel caso siano sollevati rilievi sui singoli atti sono inviate

comunicazioni al Responsabile dell'atto, affinché questi produca le eventuali giustificazioni;

- 8) vaglio, da parte del Segretario Generale, delle giustificazioni prodotte o del provvedimento correttivo adottato;
- 9) eventuale rettifica – da parte del Segretario Generale - del referto di controllo in accoglimento del riscontro di cui al precedente punto.

La tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento *“ad estrazione casuale semplice”*. Secondo quanto illustrato dall'ente nel riscontro istruttorio, *“l'estrazione è applicata a tutti i provvedimenti (deliberazioni e determinazioni dirigenziali, anche se gestite su piattaforme differenti). Tale estrazione, svolta automaticamente su piattaforma o operata su foglio di calcolo autoprodotta, è utilizzata pure per le particolari categorie di atti previste dal Programma annuale (Pon Metro, PNRR/PNC, PN Metro Plus)”*. In particolare:

- per l'anno 2021, il controllo è stato eseguito secondo le previsioni del *“Programma dei controlli successivi di regolarità amministrativa del Comune di Bari relativo all'anno 2021”*, ivi incluso il controllo sugli atti riguardanti la gestione dei fondi *“PON Metro 2014/2020”*, finanziati dai fondi FESR e FSE. In particolare, nel suddetto programma si legge che *“riguardo al numero degli atti da sottoporre al controllo, quelli adottati dall'Ente risultano essere in media attorno ai 10.000 per anno, e considerato che l'articolo 147 bis del decreto legislativo n. 267 del 2000 prevede che la selezione degli atti da sottoporre a controllo sia condotta con motivate tecniche di campionamento, un obiettivo auspicabile e realistico dell'attività di verifica degli atti per l'anno 2021 potrebbe essere quello di sottoporre al controllo 200 atti all'anno, ossia il circa 2% del totale degli atti stimati”*.

Nell'ambito dell'estrazione degli atti relativa al IV trimestre 2021, la consueta modalità casuale è stata corretta, bloccando il campione e puntando sulle strutture non sorteggiate durante l'annualità, al fine di esaminare almeno un provvedimento per ciascuna posizione dirigenziale con intervallo temporale 01.01.2021-

31.12.2021 e prendendo in considerazione l'ultimo atto adottato.

Gli atti emessi, da sottoporre a controllo di regolarità successivo, sono stati complessivamente n. 31997, di cui esaminati 189, ossia circa lo 0,6% (di questi, n. 12 atti di competenza della Ripartizione Urbanistica ed Edilizia Privata sono stati estratti manualmente, in quanto gestiti da applicativi utilizzati specificamente dalla struttura competente e, pertanto, non estraibili con l'ordinario strumento informatico).

Le irregolarità rilevate nell'ambito del controllo di regolarità tecnico-amministrativa sono state 12, individuate sulla base dei seguenti criteri di valutazione: *i) rispetto del piano anticorruzione; ii) difetto o insufficienza della motivazione dell'atto; iii) rispetto del termine di conclusione del procedimento; iv) conformità degli atti a programmi, circolari ed atti di indirizzo dell'ente; v) rispetto della normativa in materia di trasparenza e di protezione dei dati personali. Delle predette 12 irregolarità rilevate, 4 irregolarità sono state sanate; le restanti 8 irregolarità non sono state sanate per ragioni "riconducibili all'insufficienza delle giustificazioni riportate dal responsabile dell'atto o alla loro ritenuta insanabilità per avere l'atto spiegato la sua efficacia o alla natura formale dell'irregolarità (es. assenza di attestazione relativa a situazioni di conflitto d'interessi, obbligatoria ai sensi del PTPCT)".*

Nessuna irregolarità è stata riscontrata nell'ambito del controllo di regolarità contabile.

Il controllo sull'attività negoziale ha riguardato n. 6 contratti, collegati a provvedimenti estratti all'interno dell'applicativo utilizzato. Un unico contratto, per il quale sono state sollevate criticità, è stato ritenuto regolare a seguito dei chiarimenti forniti dai responsabili;

- per l'anno 2022 i controlli sono stati eseguiti secondo le previsioni del *"Programma dei controlli successivi di regolarità amministrativa del*

Comune di Bari relativo all'anno 2022”, ivi incluso il controllo sugli atti riguardanti la gestione dei fondi “PON Metro 2014/2020” e gli interventi inseriti nel PNRR e affidati al Comune di Bari.

Gli atti emessi, da sottoporre a controllo di regolarità successivo, sono stati complessivamente n. 36191, di cui esaminati 244 (ossia , circa lo 0,6%).

Le irregolarità rilevate nell’ambito del controllo di regolarità tecnico-amministrativa sono state 17, individuate sulla base dei medesimi criteri di valutazione seguiti per l’anno 2021.

Delle predette 17 irregolarità rilevate, 12 irregolarità sono state sanate; le restanti 5 irregolarità non sono state sanate per le stesse ragioni per le quali non sono state sanate le irregolarità rilevate nell’anno 2021.

Nessuna irregolarità è stata riscontrata nell’ambito del controllo di regolarità contabile.

Il controllo sull’attività negoziale ha riguardato n. 7 contratti, collegati a provvedimenti estratti all’interno dell’applicativo utilizzato: tutti i contratti sono stati ritenuti regolari;

- per l’anno 2023 i controlli sono stati eseguiti secondo le previsioni del “*Programma dei controlli successivi di regolarità amministrativa del Comune di Bari relativo all'anno 2023*”, ivi incluso il controllo sugli atti riguardanti la gestione dei fondi “PON Metro 2014/2020” e gli interventi inseriti nel PNRR e affidati al Comune di Bari.

Gli atti emessi, da sottoporre a controllo di regolarità successivo, sono stati complessivamente n. 34092, di cui esaminati 260 (ossia, circa lo 0,7%).

Le irregolarità rilevate nell’ambito del controllo di regolarità tecnico-amministrativa sono state 17, individuate sulla base dei medesimi criteri di valutazione seguiti per gli anni 2021 e 2022. Tutte le predette irregolarità sono state sanate.

Nessuna irregolarità è stata riscontrata nell’ambito del controllo di

regolarità contabile.

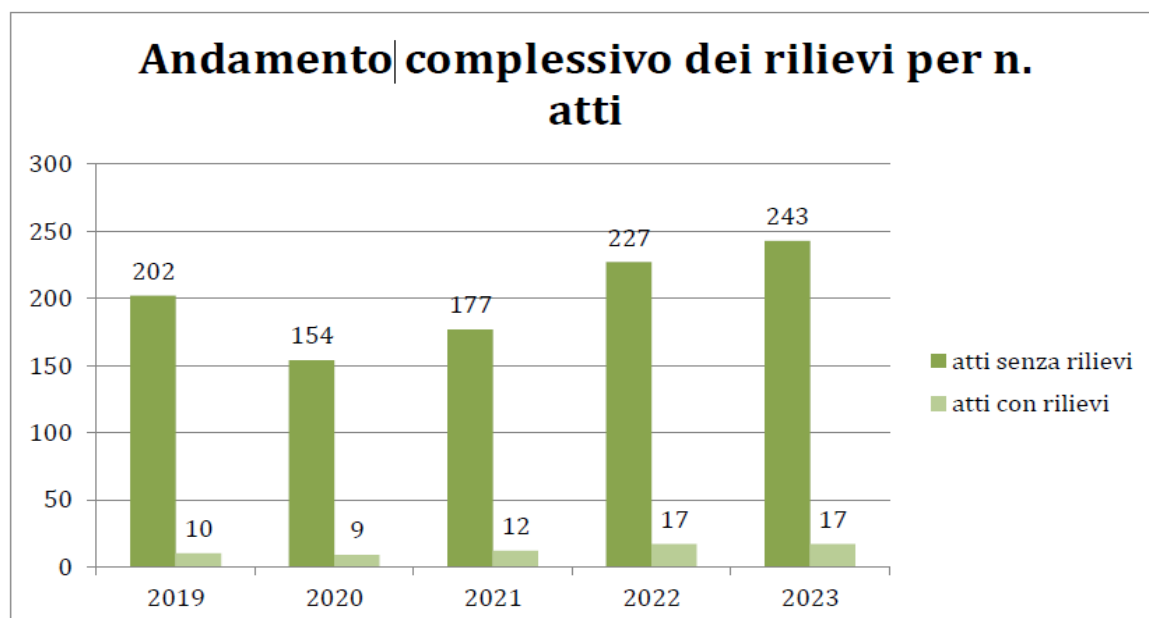
Con riferimento alla verifica di n. 35 provvedimenti di gestione di interventi comunali finanziati con fondi europei (PNRR, PON Metro e Piano Nazionale Complementare) il controllo si è sostanziato nell'introduzione dei seguenti indicatori specifici del rischio di frode, corruzione e conflitto d'interesse (*key risk indicator*): i) assenza di specifica dichiarazione in materia di conflitto d'interessi (art. 8c sottosezione 2.3 Piao 2023-2025); ii) assenza di *check list* dedicata all'attività contrattuale (all. 8 PNA 2022-2024); iii) appalti consecutivamente aggiudicati alla stessa impresa; iv) alta discrezionalità del decisore interno alla struttura; v) identità di indirizzo o simile denominazione sociale dei partecipanti o.e. appaltatori/subappaltatori/ alla stessa procedura di gara.

All'esito del suddetto controllo le due irregolarità rilevate - entrambe riguardanti l'indicatore specifico "*Appalti consecutivamente aggiudicati alla stessa impresa*" - sono state considerate sanate in virtù delle giustificazioni espresse dalle Ripartizioni responsabili degli atti;

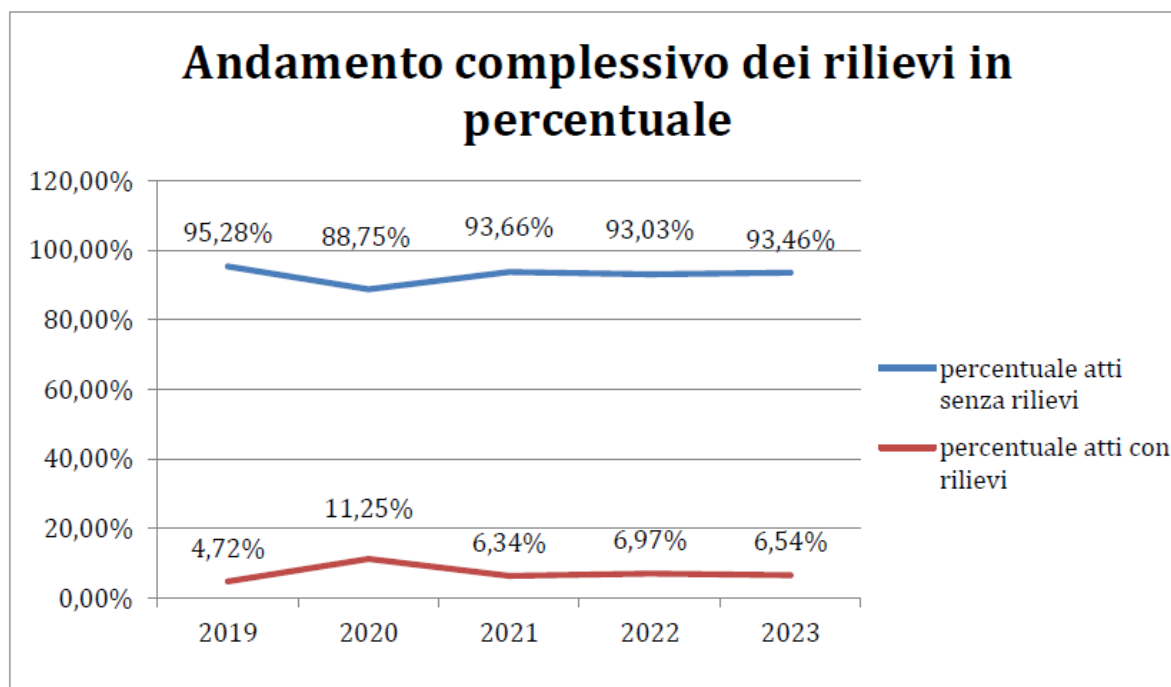
- c) per tutte le annualità il numero dei report prodotti è pari a quello dei report previsti dalle norme regolamentari (n. 2);
- d) nel triennio esaminato (2021-2023) gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo, né sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi.

Tanto considerato, la Sezione prende atto del tendenziale miglioramento sia del controllo di regolarità amministrativo-contabile nel triennio 2021-2023 sia della capacità di autocorrezione mostrata dall'Ente, i cui dati numerici sono sintetizzati nelle seguenti tabelle (fonte: "*Relazione sui controlli successivi di regolarità eseguiti*

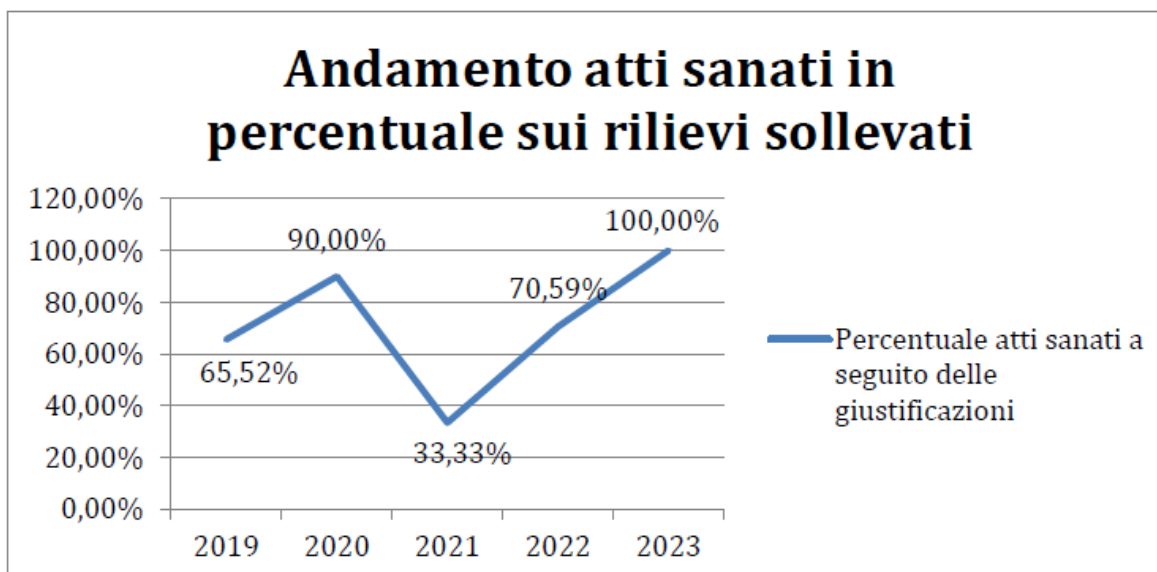
nell'anno 2023. Art. 147 bis del TUEL" del Segretario Generale, trasmessa dal Comune di Bari in allegato al riscontro istruttorio del 21/01/2025):



Serie storica esiti dei controlli 2019 - 2023 in valore assoluto



Serie storica esiti dei controlli in percentuale fino al 2023



Andamento atti sanati in percentuale rispetto al totale degli atti scrutinati con rilievi

Al contempo, tuttavia, la Sezione ritiene che il controllo di regolarità amministrativo-contabile, come concretamente attuato dal Comune di Bari nel periodo 2021-2023, non sia pienamente adeguato rispetto alla finalità cui lo stesso controllo è preordinato ai sensi dell'art. 147, co. 1, del T.U.E.L..

Tanto per le seguenti ragioni.

La percentuale particolarmente bassa (contenuta tra lo 0,6% e lo 0,7%) di atti nella specie esaminati non può rappresentare un criterio esaustivo di campionamento. Si rammenta, infatti, che - secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile - la tecnica di campionamento utilizzata nell'ambito del controllo di regolarità amministrativo-contabile deve essere motivata ed efficace, tenuto conto della natura dei documenti da esaminare e della capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione (*ex multis*, Corte dei conti, sez. reg. di contr. per la Lombardia, deliberazione n. 131/2023/VSGC).

Altresì, la mancata interoperabilità tra il controllo di regolarità amministrativo-contabile e le altre tipologie di controllo interno, soprattutto il controllo di gestione, ha evidenti ricadute negative sull'effettività del controllo in esame.

Ciò posto, si segnala l'opportunità di tener conto, al fine di selezionare gli atti

da sottoporre a controllo successivo, anche delle valutazioni effettuate in sede preventiva nonché delle risultanze del controllo di gestione, il quale - nell'analizzare l'andamento della gestione sotto i profili dell'efficienza e dell'efficacia attraverso l'utilizzo di dati non solo di natura economico-finanziaria - è idoneo ad intercettare criticità ed irregolarità che potrebbero sfuggire anche ad un esame approfondito in sede preventiva.

Inoltre, pur in mancanza di accertate criticità, nelle fasi preventive e successive del controllo, appare opportuno, compatibilmente con le risorse dell'Ente, programmare ispezioni e altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa di uffici e/o servizi più esposti a rischi di comportamenti non legittimi.

3. Controllo di gestione.

Il **controllo di gestione**, previsto dall'art. 147, comma 2, lettera a), del T.U.E.L., è compiutamente disciplinato nei suoi principi dagli articoli del medesimo Testo Unico con riferimento alla sua funzione (art.196), alle modalità applicative (art.197) e al contenuto del referto dell'intera attività di verifica (art.198).

In particolare, tale controllo è diretto a rilevare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli *standard* prefissati. Come quozienti fra quantità e/o valori tratti dai documenti contabili e capaci di misurare i risultati raggiunti, i predetti indicatori consentono la comparazione fra gli obiettivi assegnati, le attività svolte e i costi sostenuti dall'ente.

La finalità perseguita dal controllo di gestione è, dunque, quella di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi da parte dell'amministrazione, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati.

Al riguardo si rammenta che per efficacia si intende l'idoneità della gestione a conseguire gli obiettivi fissati da leggi o atti di programmazione; con il termine "efficienza" si indica l'idoneità della medesima gestione a raggiungere i risultati con l'ottimale utilizzo dei mezzi (*rectius*, i risultati predeterminati con il minimo

delle risorse ovvero il massimo dei risultati con una predeterminata quantità di risorse); l'economicità dell'azione amministrativa consiste, invece, nella razionale acquisizione delle risorse umane e strumentali.

Il processo di controllo, definito dall'art. 197 T.U.E.L., si articola in tre fasi:

- 1) predisposizione del piano esecutivo di gestione (P.E.G., ora P.I.A.O., cioè Piano integrato di attività e organizzazione): con questo documento, approvato annualmente, la Giunta assegna ai dirigenti gli obiettivi e le risorse (umane, strumentali e finanziarie) per attuare tali obiettivi. Il P.E.G. è definito in coerenza con le strategie dell'Amministrazione (come risultanti dalle linee programmatiche di mandato), con il Documento Unico di Programmazione e con il bilancio di previsione;
- 2) rilevazione sia dei dati relativi ai costi e ai proventi sia dei risultati raggiunti;
- 3) valutazione dei predetti dati 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. In quest'ottica, il controllo deve essere svolto riguardo ai singoli servizi e centri di costo, così da poter verificare analiticamente e complessivamente investimenti e risultati.

In ultima analisi, il controllo di gestione è un processo che si raccorda con il ciclo di gestione delle *performance* e contempla lo svolgimento delle seguenti attività:

- programmazione: ossia la definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale;
- utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- rendicontazione dei risultati.

Con la deliberazione n. 28/2014/INPR la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha inoltre precisato che il controllo di gestione non può prescindere dall'utilizzo di strumenti tecnico-contabili quali: il *budget* (che per gli enti locali può essere rappresentato dal P.E.G.); la contabilità analitica, fondata su una contabilità generale economico-patrimoniale; l'analisi di bilancio, con gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; il *benchmarking* e il sistema di *reporting*.

La giurisprudenza contabile ha dunque evidenziato come, accanto alla contabilità economico-patrimoniale, sia necessario curare la predisposizione di un adeguato piano esecutivo di gestione, nel quale individuare un elenco di obiettivi con i relativi indicatori, riportanti *target* da perseguire per ciascun obiettivo. Tali obiettivi devono rappresentare non una mera ricognizione delle funzioni intestate ai diversi settori ma una sintesi dei livelli di efficacia ed efficienza che si intendono conseguire (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 6/SEZAUT/2016/INPR).

Ai sensi degli artt. 198 e 198-bis T.U.E.L., infine, la relazione conclusiva sugli esiti del controllo di gestione deve essere trasmessa, oltre che alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, anche agli amministratori, ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati, e ai responsabili dei servizi, affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili.

Con riferimento al caso di specie, il controllo di gestione è disciplinato dall'art. 18-bis del regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi, nonché sul sistema integrato dei controlli interni del Comune di Bari, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 145 del 25 marzo 2013, e dagli artt. 77-80 del regolamento di contabilità (approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 60 del 19 luglio 2011 e successivamente integrato con deliberazioni di consiglio comunale n. 1 del 09/01/2013 e n. 12/2016).

Posto il richiamato quadro normativo e regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio, le risultanze della verifica effettuata sul funzionamento del controllo in esame sono sintetizzabili come segue:

- a) per tutte le annualità considerate (2021-2023) l'ente ha registrato un grado di criticità MEDIO nell'organizzazione o nell'attuazione del controllo di gestione; a fronte delle rilevate criticità non sono state avviate azioni correttive (poiché – secondo quanto riferito dal Comune di Bari - l'amministrazione non ha potuto provvedere alla implementazione della dotazione organizzativa mediante l'assegnazione di ulteriori unità dipendenti).

Sul punto, in sede istruttoria il Comune di Bari ha precisato che la principale criticità rilevata è da attribuirsi alla carenza di risorse umane derivante dai vincoli assunzionali previsti dal legislatore nel corso degli anni e dai copiosi pensionamenti avutisi nel tempo. Secondo quanto riferito, al fine di risolvere tale problematica l'ente ha avviato un percorso di rafforzamento delle risorse umane, attualmente *“ancora sottorganico”*, assegnate prioritariamente agli uffici designati all'erogazione dei servizi pubblici essenziali.

Il Comune di Bari ha altresì rappresentato che il controllo di gestione non utilizza ancora in modo sistematico le informazioni di contabilità analitica, non essendo quest'ultima ad oggi pienamente implementata (sebbene, a seguito del convenzionamento tra l'Ente ed il CERVAP di UNIBA, sia stato intrapreso l'iter per l'adozione di un modello di contabilità analitica attraverso la costituzione di apposito gruppo di lavoro intersettoriale, in considerazione delle competenze trasversali necessarie);

- b) per le annualità considerate (2021-2023) il Comune di Bari ha adottato i relativi documenti programmatici. In particolare:

- riguardo alla programmazione di bilancio 2022-2024, 2023-2025 e 2024-2026 l'ente ha approvato il relativo Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.), pubblicandone i contenuti sul portale istituzionale nella Sezione Amministrazione Trasparente;
- con riferimento al 2022 e al 2023 l'ente ha adottato il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) ai sensi dell'art. 6,

commi 1 e 4, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 (con valenza programmatoria triennale), pubblicandone i contenuti sul portale istituzionale nella Sezione Amministrazione Trasparente. In particolare, risultano adottati i seguenti Piani: i) PIAO 2022/2024 (deliberazione di G.C. n. 562 del 4 agosto 2022); ii) PIAO 2023/2025 (deliberazione di G.C. n. 228 del 29 marzo 2023); iii) PIAO 2024/2026 (deliberazione di G.C. n. 228 del 9 aprile 2024).

In proposito si rileva che nei referti relativi agli anni 2022 e 2023 l'ente ha dichiarato quanto segue: *"Il PIAO 2023/2025, come il PIAO 2022/2024, è stato elaborato in un momento storico in cui erano appena state consolidate le regole di dettaglio derivanti dall'applicazione delle disposizioni di cui all'art. 6 del D.L. n. 80/2021, come modificato dalla L. n. 113/2021 (il DM 30 giugno 2022 che ha definito infatti il contenuto del Piano Integrato di Attività e Organizzazione è stato pubblicato il 7 settembre 2022 sulla Gazzetta Ufficiale n. 209 ed entrato ufficialmente in vigore il 22 settembre) e in una fase dell'esercizio finanziario in cui i previgenti livelli pianificatori dell'Ente erano stati tutti regolarmente predisposti ed adottati (deliberazione di Consiglio Comunale n. 13 del 16/12/2022). Dovendo, pertanto, procedere ad approvazione formale entro la scadenza di cui al combinato disposto dell'art. 7 del D.L. 36/2022 e dell'art. 8, c. 3, del DM 30.06.2022, si è reso necessario richiamare nelle varie sottosezioni di programmazione i riferimenti ai singoli documenti che soddisfano il contenuto pianificatorio richiesto".* Conseguentemente, per il 2022 e per il 2023 il PIAO ha avuto *"carattere sperimentale"*;

- per l'anno 2021, con determinazione dirigenziale n. 2021/076/00001 del 07/06/2021 è stato adottato il Piano Dettagliato degli Obiettivi/Piano della Performance 2021/2023; tale Piano è stato sottoposto alla Giunta comunale, contestualmente al P.E.G., per la relativa presa d'atto, avvenuta con deliberazione di G.C. n. 394 del 22/06/2021; per l'anno 2022,

con determinazione dirigenziale n. 2022/09838 è stato adottato il Piano Dettagliato degli Obiettivi/Piano della Performance 2022/2024; tale Piano è stato sottoposto alla Giunta comunale, contestualmente al P.E.G., per la relativa approvazione, avvenuta con deliberazione di G.C. n. 2022/00528 e, successivamente, contestualmente al P.I.A.O., approvato con deliberazione di G.C. n. 2022/00562; per l'anno 2023, con determinazione dirigenziale n. 2022/17933 è stato adottato il Piano Dettagliato degli Obiettivi/Piano della Performance 2023/2025; tale Piano è stato sottoposto alla Giunta comunale, contestualmente al P.I.A.O., approvato con deliberazione di G.C. n. 2023/00160. Successivamente, con determinazione dirigenziale n. 2023/19658 sono state approvate le modifiche al Piano Dettagliato degli Obiettivi/Piano della Performance 2023/2025 in adeguamento alla nuova macrostruttura comunale di cui alla deliberazione di G.C. n. 2022/00566, nonché a seguito di richieste, debitamente motivate, di sostituzione/integrazione/modifica degli obiettivi assegnati, a firma dei Dirigenti e Funzionari responsabili del relativo raggiungimento;

- c) per tutte le annualità considerate (2021-2023) il controllo di gestione si è avvalso di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia. Come anticipato, l'ente non utilizza ancora in modo sistematico le informazioni di contabilità analitica, non essendo quest'ultima ad oggi pienamente implementata;
- d) nel triennio 2021-2023 sono stati elaborati ed applicati i medesimi indicatori di attività/processo, di "output", di efficacia, di efficienza, di economicità e di analisi finanziaria;
- e) per tutte le annualità considerate (2021-2023) il sistema di ponderazione degli obiettivi è esplicitato nel vigente sistema di misurazione e valutazione della *performance* dell'ente. In virtù di tale sistema, il Direttore Generale verifica la coerenza e la rilevanza degli obiettivi proposti dai

Dirigenti rispetto agli obiettivi strategici e di mandato, la compatibilità con le esigenze di utilizzo prioritario delle risorse ed il coordinamento con gli altri obiettivi. Successivamente, lo stesso Direttore Generale procede con la cosiddetta “*pesatura degli obiettivi*”, ossia valuta la qualità dei singoli obiettivi, assegnando a ciascuno di essi un peso in ragione della complessità dell’azione amministrativa sottostante, delle risorse disponibili, dell’impegno diretto e personale assicurato dal Dirigente e dalla propria struttura alla sua realizzazione, nonché della concentrazione delle azioni;

- f) per il triennio 2021-2023 l’ente ha registrato un andamento crescente del tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente sia tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali; il predetto tasso medio riporta, infatti, il valore del 45,53% per l’anno 2021, del 55,25% per l’anno 2022 e del 62,44% per l’anno 2023;
- g) per il triennio 2021-2023 l’ente ha indicato come ALTO il grado di raggiungimento degli obiettivi dell’azione amministrativa per i servizi amministrativi, per i servizi tecnici e per i servizi alla persona;
- h) per gli anni 2021-2023 il numero dei report prodotti per ciascun anno è pari a quello dei report previsti dalle norme regolamentari;
- i) per tutte le annualità considerate (2021-2023) il Referto sul controllo di gestione è stato trasmesso a questa Sezione regionale di controllo ai sensi dell’art. 198-bis T.U.E.L.

Ebbene, da quanto appena esposto emerge che il controllo di gestione, come concretamente attuato dal Comune di Bari nel periodo 2021-2023, non risulta pienamente adeguato rispetto alla finalità cui lo stesso controllo è preordinato ai sensi dell’art. 147, comma 2, lettera a), del T.U.E.L..

Si deve infatti rilevare quanto segue.

Come anticipato, secondo quanto dichiarato dallo stesso Comune di Bari, per tutte le annualità considerate (2021-2023) l’ente ha registrato un grado di criticità MEDIO nell’organizzazione o nell’attuazione del controllo di

gestione. Più nel dettaglio, la principale criticità riscontrata è da attribuirsi alla carenza di risorse umane derivante dai vincoli assunzionali previsti dal legislatore nel corso degli anni e dai copiosi pensionamenti avutisi nel tempo. A fronte di tale criticità non sono state avviate azioni correttive, poiché – secondo quanto riferito dal Comune di Bari – l'amministrazione non ha potuto provvedere alla implementazione della dotazione organizzativa mediante l'assegnazione di ulteriori unità dipendenti.

Sul punto, si osserva che – pur considerando la complessa articolazione organizzativa del Comune di Bari – l'assenza di personale non può costituire una valida giustificazione del parziale funzionamento dei controlli interni, soprattutto quando tale condizione deficitaria si verifichi costantemente nel tempo, senza mostrare margini di miglioramento.

Al riguardo, infatti, si segnala che, già in sede di analisi del referto annuale sul funzionamento dei controlli interni relativo all'esercizio 2018, questa Sezione rilevava come l'ente avesse registrato criticità (peraltro, anche in relazione ad altre tipologie di controllo) connesse alla carenza di organico, sussistente a seguito di *"copiosi pensionamenti e dei vincoli assunzionali dettati dalla legislazione nel corso degli ultimi anni nella pubblica amministrazione"* (cfr. Corte dei conti, sez. reg. di contr. per la Puglia, deliberazione n. 139/2021/VSGC).

Oltre alla descritta criticità, ulteriori indici sintomatici della non completa adeguatezza del funzionamento del controllo di gestione nelle annualità 2021-2023 sono rappresentati dall'utilizzo - non ancora sistematico - delle informazioni di contabilità analitica (non essendo quest'ultima ad oggi pienamente implementata) e dalla scarsa interazione del controllo di gestione con le altre tipologie di controllo interno.

Si rammenta, in proposito, che una maggiore integrazione tra le singole tipologie di verifiche è un aspetto determinante per descrivere, attraverso l'incrocio di dati e la relativa comparazione, uno scenario esaustivo, come tale utile ad indirizzare l'attività amministrativa.

Altresì, si ritiene che una elaborazione periodica, sia pur completa,

difficilmente possa sostituirsi ad un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi, il quale consentirebbe di individuare tempestivamente azioni utili a migliorare la gestione. In tale direzione i referti di controllo di gestione risulterebbero migliorabili attraverso un più accurato livello di analisi dei processi e responsabilità afferenti ad ogni area e/o servizio, in modo da strutturare *report* analitici e tempestivi tali da indirizzare unitariamente la gestione (cfr. Corte conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia- Romagna, deliberazione n. 29/2021/VSGC).

4. Controllo strategico.

Il **controllo strategico** è finalizzato a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo e presuppone una complessa analisi dell'entità delle risorse a disposizione, dei tempi fissati per la realizzazione degli interventi, delle procedure operative attivate in corso d'opera (confrontate con i progetti elaborati), della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione degli utenti (art. 147-ter T.U.E.L.). In altri termini, attraverso la forma di controllo in esame si mira a fornire un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato sulla *performance* dell'intera organizzazione amministrativa.

In questa prospettiva risulta di fondamentale importanza l'adozione del Documento Unico di Programmazione (D.U.P.) che, ai sensi dell'art. 170 del T.U.E.L., costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente nonché l'atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione.

Come è stato evidenziato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR, infatti, il D.U.P. *“compendia in sé le diverse linee programmatiche relative alla gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali degli Enti, al fine di garantirne la complessiva coerenza, anche in vista del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica”*.

Con riferimento al caso di specie, il controllo strategico è disciplinato dall'art. 18-ter del regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi, nonché sul

sistema integrato dei controlli interni del Comune di Bari, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 145 del 25 marzo 2013.

Posto il richiamato quadro normativo e regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio, l'esito della verifica effettuata sul funzionamento del controllo in esame è il seguente:

- a) per tutte le annualità considerate (2021-2023) l'ente ha registrato un grado MEDIO di criticità nell'organizzazione o nell'attuazione del controllo strategico; a fronte delle rilevate criticità non risultano avviate azioni correttive (poiché - ad avviso dell'ente - lo stato di attuazione dei programmi assegnati dagli organi politici ai responsabili gestionali dei medesimi programmi e, di conseguenza, lo stato di attuazione degli obiettivi strategici ed operativi da essi discendenti sono risultati sostanzialmente in linea con la programmazione).

In proposito, inoltre, l'ente ha illustrato che per il controllo strategico (come per quello di gestione e per il controllo sulla qualità dei servizi) la principale criticità rilevata è da attribuirsi alla carenza di risorse umane derivante dai vincoli assunzionali previsti dal legislatore nel corso degli anni e dai copiosi pensionamenti avutisi nel tempo;

- b) il D.U.P. 2021/2023 è stato approvato dal Comune di Bari con deliberazione di Consiglio comunale n. 133 del 14 dicembre 2020; il D.U.P. 2022/2024 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 73 del 30 agosto 2021; il D.U.P. 2023/2025 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 81 del 7 novembre 2022;
- c) per tutte le annualità considerate (2021-2023), nei rispettivi referti, l'ente ha dichiarato che il controllo strategico non utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica (in quanto non ancora implementata) per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie.

A tale proposito, in riscontro ad apposita richiesta istruttoria, il Comune di Bari ha poi evidenziato quanto segue:

- al fine di una corretta programmazione e rendicontazione della spesa sociale, nel corso dell'esercizio 2021 è stata individuata una categorizzazione delle spese, in conformità alla tassonomia dei servizi previsti dal Piano Sociale di Zona dell'Ambito di Bari. In particolare, l'ente ha fatto ricorso ad *“una metodologia precisa e trasparente di codifica degli impegni di spesa con riferimento alla specifica denominazione di ogni intervento posto in essere come da declaratoria dei servizi del Piano Regionale delle Politiche Sociali e PSZ dell'Ambito di Bari. [...] Tale metodologia è stata studiata per impiantare un sistema di contabilità analitica sulla spesa del welfare”*;
 - per le annualità successive al 2021, la progettualità legata all'implementazione della contabilità analitica presso il Comune di Bari ha previsto, come da programma, le fasi di seguito riportate: *i) la costituzione di un gruppo di lavoro (suddiviso in un gruppo d'indirizzo, finalizzato a definire le linee strategiche d'intervento, e in un gruppo operativo, teso a tradurre le indicazioni di cui prima in attività pratiche generatrici di output) supportato dal CERFOPA spin-off di UNIBA; ii) l'avvio di sessioni formative; iii) la predisposizione di una analisi AS IS; iv) la suddivisione dei costi tra diretti ed indiretti; v) la definizione dei cost pooling; vi) la base per l'aggiornamento del P.E.G. (rispetto alle componenti dei centri di costo, centri di responsabilità e suddivisione di questi in raggruppamenti); vii) una prima fase di allineamento degli operatori dell'Ente;*
- d) nel triennio 2021-2023 sono stati elaborati e applicati indicatori di mantenimento, di *performance* individuale e organizzativa, di miglioramento della qualità dei servizi e di innovazione e sviluppo;
- e) l'ente ha riferito che la percentuale media di obiettivi strategici raggiunti nei tre anni considerati (2021-2023) è stata pari, rispettivamente, al 99,72% nel 2021, al 99,95% nel 2022 e al 99,86% nel 2023;
- f) per il triennio 2021-2023 l'ente ha dichiarato di aver adottato *“due o più di*

due" deliberazioni, per ciascun anno, di verifica dello stato di attuazione dei programmi adottati nell'anno;

- g) per tutte le annualità considerate (2021-2023) lo stato d'attuazione dei programmi è stato verificato dall'organo di indirizzo politico alla stregua dei seguenti parametri: *i)* risultati raggiunti rispetto agli obiettivi; *ii)* grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati; *iii)* tempi di realizzazione rispetto alle previsioni; *iv)* rispetto degli *standard* di qualità prefissati; *v)* impatto socio-economico dei programmi;
- h) per le annualità considerate (2021-2023) il monitoraggio dello stato di avanzamento del P.E.G. è stato effettuato con cadenza trimestrale;
- i) per il triennio 2021-2023 l'ente ha dichiarato che il controllo strategico è risultato operativamente integrato con il controllo di gestione;
- j) per il triennio 2021-2023 il numero di *report* prodotti è stato pari al numero di report previsti dalle disposizioni regolamentari.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato si ritiene che il controllo strategico, come concretamente attuato dal Comune di Bari nel periodo 2021-2023, non sia pienamente adeguato rispetto alla finalità cui lo stesso controllo è preordinato ai sensi dell'art. 147-ter del T.U.E.L..

Tanto, per le seguenti ragioni.

Come anticipato, secondo quanto dichiarato dallo stesso Comune di Bari, per tutte le annualità considerate (2021-2023) l'ente ha registrato un grado MEDIO di criticità nell'organizzazione o nell'attuazione del controllo strategico; a fronte delle rilevate criticità non sono state avviate azioni correttive, poiché – ad avviso dello stesso ente - lo stato di attuazione dei programmi assegnati dagli organi politici ai responsabili gestionali dei medesimi programmi e, di conseguenza, lo stato di attuazione degli obiettivi strategici ed operativi da essi discendenti sono risultati sostanzialmente in linea con la programmazione.

Altresì, l'ente ha illustrato che per il controllo strategico (come per quello di gestione e per il controllo sulla qualità dei servizi) la principale criticità rilevata è da attribuirsi alla carenza di risorse umane derivante dai vincoli assunzionali previsti dal legislatore nel corso degli anni e dai copiosi pensionamenti avutisi nel tempo

Ebbene, nel prendere atto di quanto innanzi, la Sezione ribadisce le considerazioni precedentemente illustrate in relazione al controllo di gestione, evidenziando che l'assenza di personale non può costituire una valida giustificazione del parziale funzionamento dei controlli interni, soprattutto quando tale condizione deficitaria si verifichi costantemente nel tempo, senza mostrare margini di miglioramento (cfr. Corte dei conti, sez. reg. di contr. per la Puglia, deliberazione n. 139/2021/VSGC).

In aggiunta, la Sezione ritiene che anche il mancato utilizzo delle informazioni provenienti dalla contabilità analitica (in quanto non ancora implementata) costituisca un ulteriore profilo di criticità che si traduce nella difficoltà dell'ente ad orientare – in modo soddisfacente – le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie.

Alla luce di quanto rappresentato, dunque, si raccomanda al Comune di Bari di elaborare e utilizzare al meglio tutti gli indicatori disponibili, in modo tale da consentire una misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmatici, non solo a rendiconto, ma anche a preventivo e durante l'esercizio.

Altresì, si invita l'ente a garantire l'adozione dei documenti programmatici in conformità alle tempistiche previste dalla legge (art. 170 T.U.E.L. e principio contabile applicato di cui all'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011), nonché a mantenere l'integrazione tra il controllo strategico e il controllo di gestione, anche al fine di attuare un controllo esaustivo e attendibile dei risultati raggiunti dall'Amministrazione.

5. Controllo sugli equilibri finanziari.

Il **controllo sugli equilibri finanziari**, disciplinato dall'art. 147-*quinquies* T.U.E.L., è diretto a rafforzare il tradizionale controllo esercitato dall'organo di revisione contabile *ex art. 1, co. 166 e ss. della l. n. 266/2005*, attraverso il più ampio coinvolgimento degli Organi istituzionali dell'Ente nei processi gestionali diretti ad assicurare gli equilibri di bilancio e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, anche al fine di dare attuazione all'art. 153, co. 6, T.U.E.L., il quale prevede segnalazioni

obbligatorie dei fatti e delle valutazioni agli organi di governo, nonché alla Corte dei conti in caso di situazioni pregiudizievoli degli equilibri del bilancio.

Il controllo in esame è, dunque, funzionale all'attivazione tempestiva degli opportuni processi correttivi a fronte di un andamento gestionale incompatibile con le previsioni di bilancio, in funzione di ripristino dell'equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Più nel dettaglio, ai sensi dell'art. 147-*quinquies* T.U.E.L. il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità (comma 1). Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, delle norme che regolano il concorso di tali enti alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'art. 81 della Costituzione (comma 2). Tale controllo implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni (comma 3).

Con riferimento al caso di specie, il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dall'art. 18-*sexties* del regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi, nonché sul sistema integrato dei controlli interni del Comune di Bari, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 145 del 25 marzo 2013, e dall'art. 75-*bis* del regolamento di contabilità (approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 60 del 19 luglio 2011 e successivamente integrato con deliberazioni di consiglio comunale n. 1 del 09/01/2013 e n. 12/2016).

Secondo le predette disposizioni regolamentari, l'attività di controllo è svolta sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e con la vigilanza dell'organo di revisione. In esito alle attività espletate con cadenza trimestrale, è previsto che sia redatta una relazione con specifici *report* che, previa acquisizione del parere dell'organo di revisione, è trasmessa agli organi di vertice.

Successivamente la predetta relazione, corredata del parere dell'organo di revisione, è recepita con deliberazione della Giunta comunale che, nel prendere atto delle risultanze ivi contenute, fornisce specifiche prescrizioni a tutte le direzioni comunali al fine di porre in essere ogni comportamento organizzativo e gestionale che sia necessario per superare eventuali criticità emerse. Per il solo III trimestre di ogni anno, la ricognizione è effettuata, sempre a cura del servizio finanziario, in funzione dell'adozione dell'annuale deliberazione consiliare di verifica e salvaguardia degli equilibri di bilancio *ex art.193 T.U.E.L.*

Posto il richiamato quadro normativo e regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio, l'esito della verifica effettuata sul funzionamento del controllo in esame è il seguente:

- Con riferimento al triennio 2021-2023 l'ente ha riferito che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche Linee guida di indirizzo e/o coordinamento per lo svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari; sono stati attivamente coinvolti, con una frequenza superiore alle due volte, gli organi di governo, il direttore generale, il segretario generale e i responsabili dei servizi; con riguardo alla gestione di competenza sono state richieste e disposte le misure per ripristinare l'equilibrio finanziario; non è stata impiegata la quota libera dell'avanzo di amministrazione; è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse compatibile con le disponibilità di cassa; sono state adottate le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, previste dall'art. 183, co. 8, T.U.E.L. per il caso di insufficiente disponibilità di cassa dovuta a ragioni sopravvenute; non sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art. 153, co. 6, T.U.E.L.;
- il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2021 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 29 del 16.6.2022 (parere favorevole dell'organo di revisione - verbale n. 47 del 12.05.2022), il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2022 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 70 del 27.06.2023 (parere

favorevole dell'organo di revisione – verbale n. 62 del 17.05.2023), mentre il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2023 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 56 del 15.06.2024 (parere favorevole dell'organo di revisione – verbale n. 02 del 16.05.2024);

- in sede istruttoria l'ente ha evidenziato che nel corso degli esercizi finanziari oggetto di scrutinio, per ciascun trimestre di riferimento, il servizio finanziario ha elaborato e fornito specifici *report* agli organi di vertice e alle direzioni comunali sull'andamento dello *stock* del debito e degli indicatori di pagamento, con specifiche indicazioni e suggerimenti sui comportamenti da adottare per migliorare la *performance* complessiva in tema di pagamenti per transazioni commerciali.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Sezione prende atto del *modus operandi* osservato dal Comune di Bari nell'esercizio del controllo sugli equilibri finanziari nel triennio 2021-2023 e, ferma restando l'attività di verifica intestata alla stessa Sezione in ordine alla gestione finanziaria dell'ente ai sensi dell'art. 148-bis T.U.E.L., raccomanda all'amministrazione una costante attenzione per le procedure di spesa e la gestione dei flussi di cassa al fine di evitare ritardi nei pagamenti e formazione di debiti.

Altresì, al fine di assicurare il mantenimento degli equilibri finanziari e tenuto conto della sopra descritta natura del relativo controllo intestato all'ente, la Sezione richiama l'attenzione su quanto già rilevato con la propria deliberazione n. 149/2024/PRSE (relativa al controllo ex art. 1, commi 166 e ss., della L. n. 266/2005 e dell'art. 148-bis del D.lgs. n. 267/2000 sui rendiconti di gestione del Comune di Bari riguardanti gli esercizi dal 2019 al 2022, con proiezione all'ultimo risultato di amministrazione disponibile alla data del controllo (cioè a quello relativo all'esercizio 2023)), raccomandando al Comune di Bari di attenersi alle seguenti indicazioni:

- a) osservare rigorosamente i termini per l'approvazione dei documenti contabili;
- b) verificare e monitorare costantemente la corretta quantificazione del fondo perdite società partecipate;

- c) porre in essere - nell'ambito dei rapporti intercorrenti con i propri organismi partecipati - tutte le iniziative funzionali alla corretta rilevazione delle reciproche poste creditorie e debitorie;
- d) valutare attentamente la composizione degli accantonamenti a titolo di Fondo contenzioso e per passività potenziali a carico del risultato di amministrazione, poiché essi (al pari degli altri accantonamenti) incidono sulla corretta rappresentazione del risultato di amministrazione;
- e) incrementare la propria capacità di riscossione, adottando ogni eventuale correttivo necessario per evitare che i crediti, col tempo, diventino inesigibili e/o di difficile esazione ed effettuando operazioni di riaccertamento ordinario dei residui che tengano conto dei principi posti dalla competenza finanziaria potenziata;
- f) monitorare costantemente l'emersione di debiti fuori bilancio;
- g) monitorare costantemente la gestione dell'ingente indebitamento derivante dalla stipulazione di mutui.

6. Controllo sugli organismi partecipati.

Il controllo sugli organismi partecipati è disciplinato dall'art. 147-*quater* T.U.E.L.: come è stato evidenziato dalla giurisprudenza contabile (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2017/FRG), infatti, sebbene l'art. 147-*quater* sia rubricato "*Controlli sulle società partecipate non quotate*", le verifiche di tipo interno, effettuate sulla base di tale disposizione normativa, riguardano l'intero universo degli organismi partecipati. La predetta interpretazione trova conferma anche nella previsione dell'art. 147-*quinquies*, co. 3, T.U.E.L., secondo cui: "*Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni*".

Ai sensi del citato art. 147-*quater* T.U.E.L. l'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sui propri organismi partecipati; il controllo è esercitato dalle strutture dell'ente locale, che ne sono responsabili; i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e degli organismi

partecipati sono rilevati mediante bilancio consolidato, redatto secondo il principio della competenza economica.

Ai fini del controllo in esame, l'ente programma e definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui devono tendere gli organismi partecipati, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare: *a)* i rapporti finanziari tra l'ente medesimo e gli organismi partecipati; *b)* la situazione contabile, gestionale e organizzativa di questi ultimi; *c)* i contratti di servizio; *d)* la qualità dei servizi erogati; *e)* il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Sulla base delle informazioni acquisite, poi, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento degli organismi partecipati, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuando le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

Con riferimento al Comune di Bari, il controllo sulle società partecipate non quotate (*rectius*, sugli organismi partecipati) è disciplinato dall'art. 18-*septies* del regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi, nonché sul sistema integrato dei controlli interni del Comune di Bari, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 145 del 25 marzo 2013, dall'art. 75-*ter* del regolamento di contabilità (approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 60 del 19 luglio 2011 e successivamente integrato con deliberazioni di consiglio comunale n. 1 del 09/01/2013 e n. 12/2016), nonché dal regolamento dei controlli interni sulle società partecipate (approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 181 del 03/04/2014, modificato con deliberazione di Giunta comunale n. 637 del 04/11/2024).

Posto il richiamato quadro normativo e regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023, nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio, nonché nella documentazione esaminata dalla Sezione nell'ambito del controllo finanziario sui rendiconti 2019-2022 (con proiezione dei dati al 31.12.2023) del Comune di Bari, è possibile svolgere le seguenti osservazioni.

Alla data del 31 dicembre 2023 il Comune di Bari risultava detenere le partecipazioni indicate nella successiva tabella:

TAB. A) ELENCO SOCIETA'/ORGANISMI PARTECIPATI DAL COMUNE DI BARI AL 31/12/2023

Società interamente partecipate o maggioritaria e partecipate indirette				
N. Ord.	CATEGORIA / Ragione Sociale / Attività svolta	Quota % partecipaz. al 31/12/2023	Risultati di Bilancio Es. 2023	
			anno:	2023
A) Società partecipate al 100% o a partecipazione maggioritaria:				
1)	AMTAB SpA Affidamento "in house" dei servizi di trasporto pubblico locale e sosta sul territorio del Comune di Bari	100,00%	Patrimonio Netto Capitale Sociale Risultato Operativo Utile/Perdita Valore Produzione	€ 10.079.056 € 6.199.634 € 7.265.609 € 5.279.950 € 59.718.221
2)	Azienda Municipale Gas SpA (Rete Gas Bari) Distribuzione del gas naturale sul territorio del Comune di Bari attraverso rapporto concessorio.	100,00%	Patrimonio Netto Capitale Sociale Risultato Operativo Utile/Perdita Valore Produzione	
3)	AMIU Puglia SpA Affidamento "in house" dei servizi di igiene urbana sul territorio del Comune di Bari e di Foggia	78,13%	Patrimonio Netto Capitale Sociale Risultato Operativo Utile/Perdita Valore Produzione	€ 22.499.363 € 7.214.800 -€ 269.463 -€ 573.492 € 109.898.374
4)	Bari Multiservizi SpA Affidamento "in house" dei servizi di manutenzione e custodia degli immobili comunali e manutenzione delle aree a verde	100,00%	Patrimonio Netto Capitale Sociale Utile/Perdita Valore Produzione	€ 4.940.177 € 1.033.000 € 802.409 € 7.938.767
B) Società partecipate indirettamente:				
5)	AMGAS Srl (partecipata al 100% da RETEGAS SpA) Vendita del gas naturale sul territorio Comune di Bari	100,00%	Patrimonio Netto Capitale Sociale Utile/Perdita Valore Produzione	

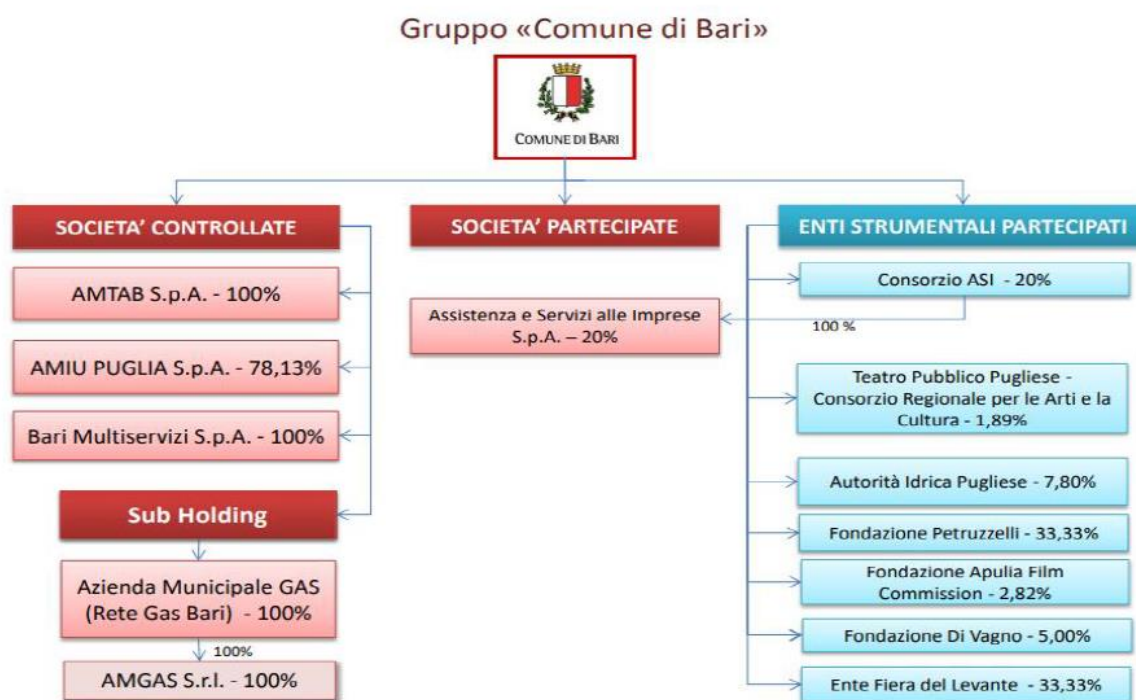
Società a partecipazione minoritaria e Altri Organismi partecipati dall'Ente				
N. Ord.	CATEGORIA / Ragione Sociale / Attività svolta	Quota % partecipaz. al 31/12/2023	Risultati di Bilancio Es. 2023	
			anno:	2023
C) Società a partecipazione minoritaria:				
6)	MAAB Scrl Servizi di gestione di pubblici mercati, commercio all'ingrosso di prodotti alimentari, bevande e prodotti del tabacco	9,756%	Patrimonio Netto Capitale Sociale Utile/Perdita Valore Produzione	€ 29.689.289 € 35.574.753 -€ 344.517 € 117.054
7)	Aeroporti di Puglia S.p.A. Opere rivolte all'ampliamento, all'ammodernamento ed all'integrazione di strutture di assistenza al volo, di edifici ed impianti aeroportuali	0,031%	Patrimonio Netto Capitale Sociale Utile/Perdita Valore Produzione	€ 47.903.137 € 25.822.845 -€ 3.785.865 € 121.433.121
8)	Patto Territoriale dell'Area Metropolitana Bari S.p.A. - In stato di Fallimento dal 25/07/2019 Consulenza amministrativo-gestionale sull'attuazione del Patto Territoriale Terra di Bari	30,00%	Patrimonio Netto Utile/Perdita Valore Produzione	
9)	Banca Popolare Etica S.c.p.a. Società cooperativa per azioni di "finanza etica" che assiste enti locali negli ambiti territoriali per microcredito, asset building, housing sociale, ambiente, fondi di garanzia, ecc.	0,0171%	Patrimonio Netto Capitale Sociale Utile/Perdita	€ 179.347.292 € 92.235.308 € 27.134.631
D) Altri Organismi Partecipati dall'Ente:				
10)	Fondazione Lirico Sinfonica Petruzzelli (3 soci fondatori) Sviluppo attività lirico-sinfonica nella città di Bari, capoluogo regionale, e nella regione Puglia.	33,33%	Patrimonio Netto Capitale Sociale/Fondo Dotazione Utile/Perdita Valore Produzione	€ 10.763.005 € 4.272.102 € 24.739 € 18.285.239
11)	Consorzio ASI (n. 4 quote su 20) Realizzazione e gestione agglomerati industriali	20,00%	Patrimonio Netto Capitale Sociale/Fondo Dotazione Utile/Perdita Valore Produzione	€ 98.382.220 € 500.000 € 159.201 € 12.380.951
12)	Ente Fiera del Levante (3 soci fondatori) Gestione e valorizzazione del patrimonio fieristico, al fine di sostenere lo sviluppo economico della Puglia	33,33%	Patrimonio Netto Capitale Sociale/Fondo Dotazione Utile/Perdita Valore Produzione	
13)	Fondazione Apulia Film Commission Promozione e valorizzazione patrimonio artistico ed ambientale - Produzione e distribuzione opere cinematografiche.	3,54%	Patrimonio Netto Capitale Sociale/Fondo Dotazione Utile/Perdita Valore Produzione	€ 10.069.191 € 1.050.000 € 30.065 € 7.978.503
14)	Consorzio Teatro Pubblico Pugliese Promozione e formazione cultura teatro e danza	2,17%	Patrimonio Netto Capitale Sociale/Fondo Dotazione Utile/Perdita Valore Produzione	€ 111.095 € 100.460 € 918 € 26.890.322
15)	Autorità Idrica Pugliese Organizzazione del servizio idrico integrato nell'ambito di ATO PUGLIA	8,09%	Patrimonio Netto Capitale Sociale/Fondo Dotazione Utile/Perdita Valore Produzione	€ 4.267.366 € 2.275.480 € 148.762 € 46.316.732
16)	Fondazione "Giuseppe Di Vagno" Promozione e diffusione dei valori della laicità dello Stato e del Socialismo democratico, riformista, di tradizione europea.	5,00%	Patrimonio Netto Capitale Sociale/Fondo Dotazione Utile/Perdita Valore Produzione (Tot. Ricavi)	€ 402.457 € 10.152 € 1.717 € 491.231

Le sole partecipazioni societarie detenute alla data del 31/12/2021, del 31/12/2022 e del 31/12/2023 sono state oggetto dei piani di revisione ordinaria ex art. 20 del d.lgs. n. 175/2016, adottati dall'ente – rispettivamente - con deliberazione del Consiglio comunale n. 105 del 23 dicembre 2022, con deliberazione del Consiglio comunale n. 142 del 28 dicembre 2023 e con deliberazione del Consiglio comunale n. 128 del 27 dicembre 2024.

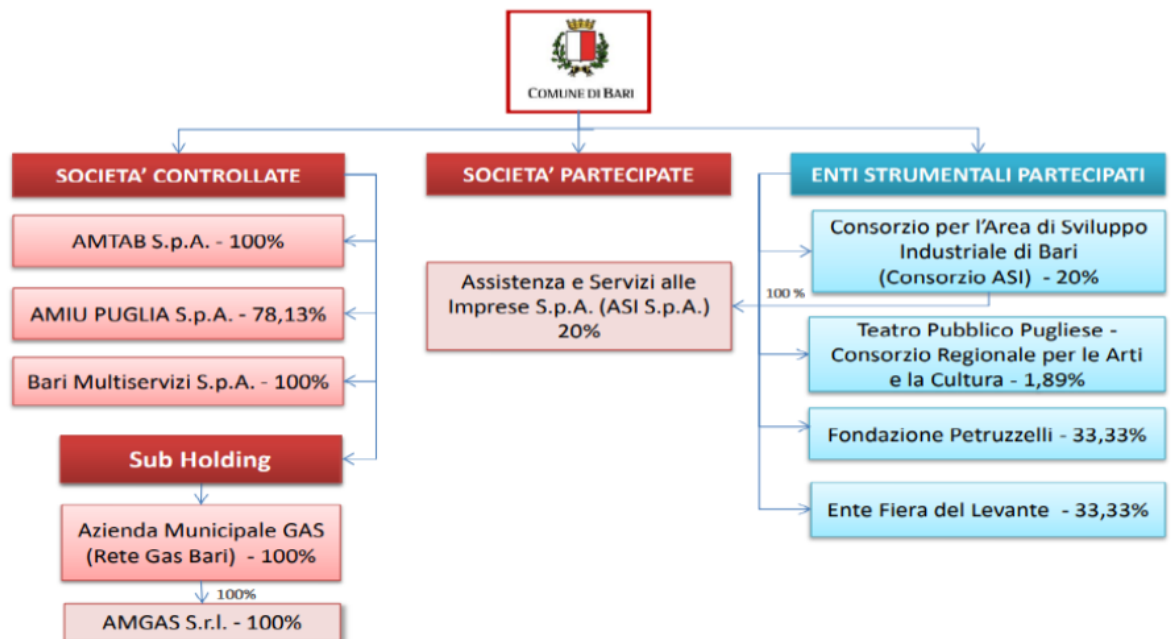
Il monitoraggio sugli organismi partecipati è stato svolto anche in sede di ricognizione degli organismi e società controllate/partecipate ai fini dell'individuazione del perimetro di consolidamento per la predisposizione del bilancio consolidato dell'esercizio, ai sensi dell'art. 11-bis, del d.lgs. n. 118/2011, come da deliberazione di C.C. n. 84 del 7 novembre 2022 (esercizio 2021), da deliberazione di C.C. n. 134 del 13 dicembre 2023 (esercizio 2022) e da deliberazione di C.C. n. 93 del 14 novembre 2024 (esercizio 2023).

Con le predette deliberazioni, infatti, il Comune di Bari ha individuato – in relazione a ciascun esercizio considerato – sia il "Gruppo Amministrazione Pubblica del Comune di Bari" sia la c.d. "Area di Consolidamento del Gruppo Comune di Bari".

In particolare, per l'esercizio 2021 risulta la ricognizione riportata nei grafici seguenti:

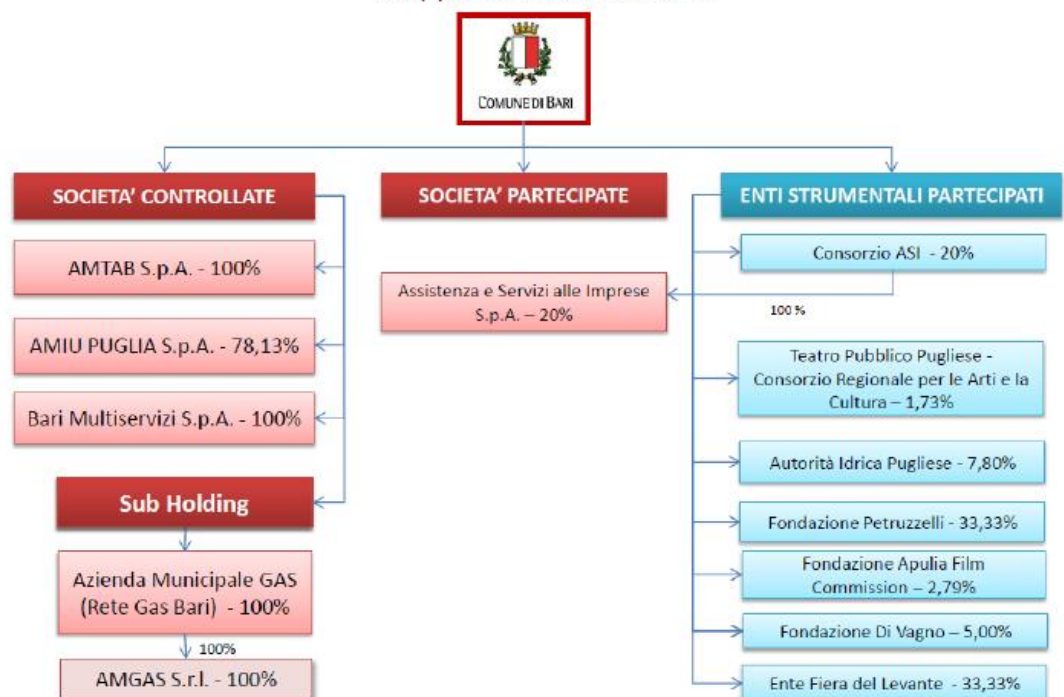


Area di consolidamento 2021 - Gruppo «Comune di Bari»

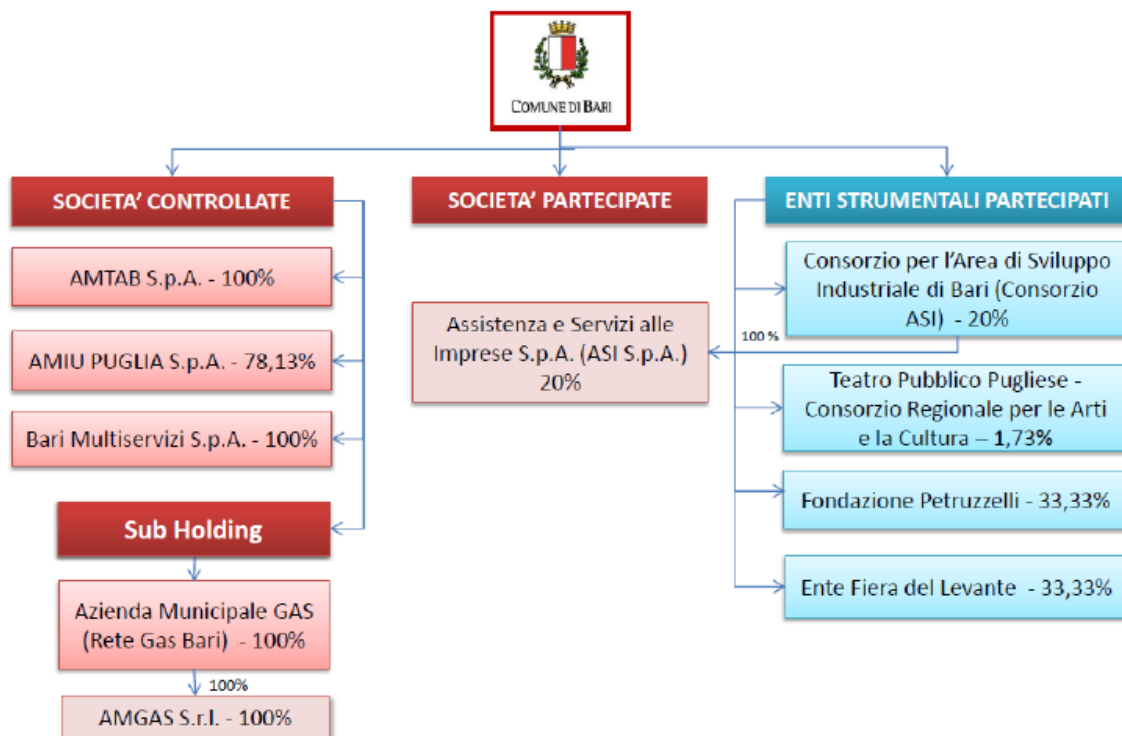


Per l'esercizio 2022, invece, viene in rilievo la seguente classificazione:

Gruppo «Comune di Bari»

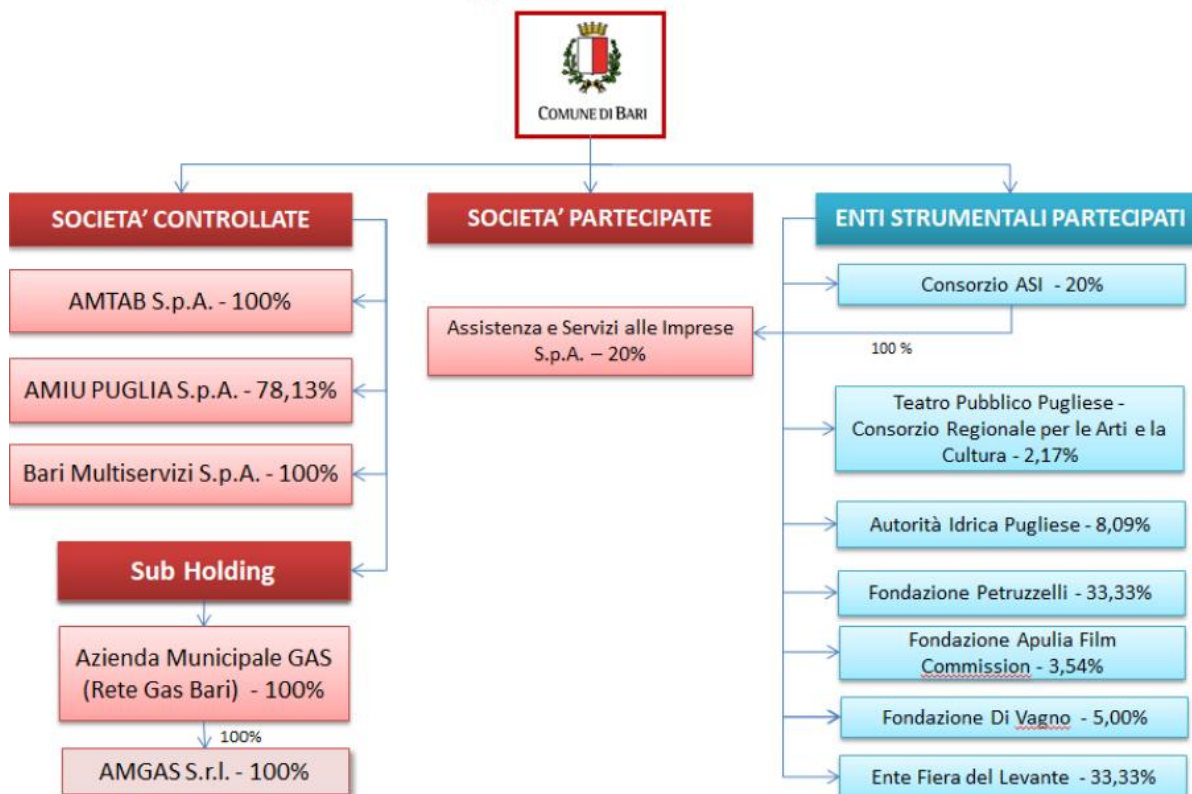


Area di consolidamento 2022 - Gruppo «Comune di Bari»

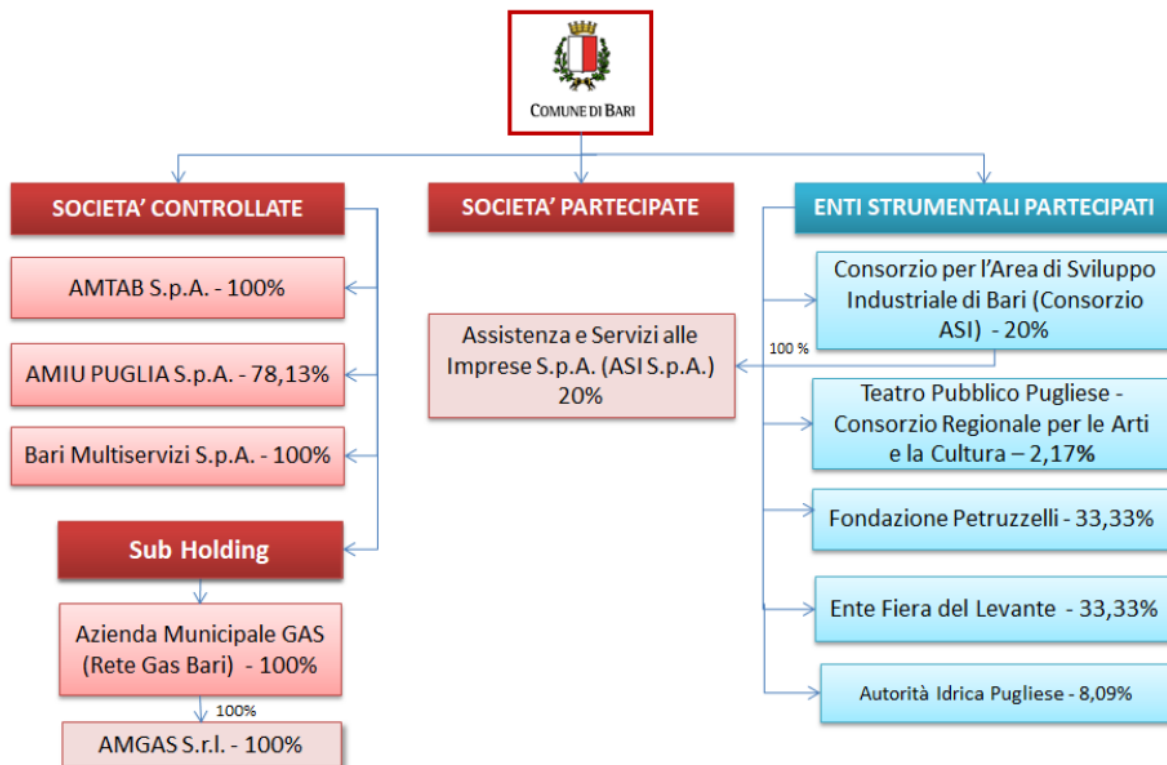


Infine, per l'esercizio 2023 si osserva la seguente distinzione:

Gruppo «Comune di Bari»



Area di consolidamento - Gruppo «Comune di Bari»



Posta la descritta evoluzione, con precipuo riferimento al controllo sugli organismi partecipati *ex art. 147-quater* T.U.E.L. nel triennio 2021-2023 si rileva che:

- a) attualmente la struttura dedicata al controllo è lo Staff Controlli Enti Partecipati, organo di staff del Direttore Generale (giusta Delibera di G.C. n. 566 del 05/08/2022). Precedentemente la medesima funzione era attribuita alla Ripartizione enti partecipati e fondi comunitari (oggi soppressa);
- b) con riferimento a tutte le annualità considerate (2021-2023) l'ente ha dichiarato di aver definito gli indirizzi strategici ed operativi dei propri organismi strumentali;
- c) sono stati approvati i 4 *budget* delle società *in house*, i quali rappresentano allegati del bilancio di previsione dell'ente socio. Sul punto, in sede istruttoria, il Comune di Bari ha chiarito che *“la delibera di Consiglio Comunale n. 13 del 06.02.2023 di approvazione del bilancio di previsione 2023-2025 del Comune di Bari approva dunque anche gli allegati budget. Al suddetto bilancio di previsione, relativamente ad Amiu Puglia SpA e ad Amtab SpA sono*

stati allegati i budget relativi all'ultimo triennio di programmazione utile, che era il 2021-2023, in quanto quelli di competenza per il triennio 2023-2025 non erano disponibili. Per lo stesso motivo, per Bms SpA e per Retegas SpA sono stati allegati i budget relativi all'ultimo triennio di programmazione utile, che in questo caso era il 2022-2024. I budget di competenza, e cioè quelli relativi al triennio 2023-2025, sono stati allegati, appena sono stati resi disponibili, all'emendamento n. 1 alla proposta 2023/140/00016 DUP 2024-2026";

- d) il monitoraggio dei rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra il Comune di Bari e le sue società partecipate ha incontrato significative difficoltà, costituite dal *"mancato allineamento delle reciproche partite creditorie/debitorie"* (v. Relazioni dell'Organo di revisione sui rendiconti dal 2019 al 2023 del Comune di Bari);
- e) è stata svolta attività reportistica inerente ai profili organizzativi e gestionali degli organismi partecipati; tuttavia, per tutte le annualità considerate (2021-2023) sono state rilevate criticità legate alla discontinua tempestività nell'invio della necessaria reportistica da parte degli organismi medesimi. A tale riguardo, l'ente ha evidenziato che si sono *"verificate delle situazioni in cui, per alcune aziende, il flusso informativo della reportistica non sempre è stato regolare per tempi e completezza informativa. A causa del verificarsi di tali situazioni, in alcuni casi, i controlli si sono svolti in tempi diversi da quelli stabiliti, con ritardi nella segnalazione di situazioni critiche ed il conseguente rallentamento dell'azione risolutiva da parte dell'Ente"* (cfr. referti del controllo di gestione 2021, 2022 e 2023 – sezione relativa alle società partecipate). Pur in presenza delle predette criticità, non risultano essere state avviate azioni correttive;
- f) gli organismi partecipati, che gestiscono servizi pubblici, hanno pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del d.lgs. n. 33/2013; la Carta dei servizi della società Amiu Puglia s.p.a. è stata invece redatta e pubblicata solo nell'anno 2022, a cura dell'Agenzia territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti con determina del Direttore generale n. 540 del 27 dicembre 2022.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato e con riserva di svolgere ulteriori

verifiche nell'ambito delle specifiche attività di controllo intestate alla Sezione dalle disposizioni del d. lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.), si ritiene che il controllo sugli organismi partecipati, come concretamente attuato dal Comune di Bari nel periodo 2021-2023, non sia pienamente conforme alla disciplina recata dall'art. 147-*quater* del T.U.E.L..

Tanto per le seguenti ragioni.

Secondo l'orientamento unanime della giurisprudenza contabile, il controllo sugli organismi partecipati deve avere carattere sostanziale: a tal fine, è necessario che gli indirizzi strategici e gli obiettivi, formulati dall'ente nell'esercizio del predetto controllo, siano espressione di una effettiva conoscenza della realtà aziendale e delle sue problematiche, così evitando che sia l'ente locale «a *“seguire” le decisioni della partecipata, “in luogo dell'esercizio di una ponderata attività di indirizzo e di assegnazione di obiettivi da parte dell'ente locale controllante”*» (cfr. *Relazione ispettiva*) (cfr. *ex multis*, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG e giurisprudenza ivi richiamata).

Dall'istruttoria nella specie espletata è emersa la sussistenza di evidenti difficoltà del Comune di Bari nel governare il flusso delle informazioni provenienti dai propri organismi partecipati attraverso i report periodici: il predetto flusso informativo si è infatti rivelato in più occasioni non regolare per tempi e completezza dei dati. Per l'effetto – come riferito dallo stesso Comune – *“in alcuni casi, i controlli si sono svolti in tempi diversi da quelli stabiliti, con ritardi nella segnalazione di situazioni critiche ed il conseguente rallentamento dell'azione risolutiva da parte dell'Ente”*.

Ciò posto, si invita il Comune di Bari a svolgere un'azione maggiormente propulsiva rispetto ai propri organismi partecipati, tesa a garantire l'adempimento - da parte di questi ultimi - di tutti gli obblighi previsti dalla legge, ivi compresi quelli informativi nei confronti dell'ente socio.

La situazione sopra descritta appare ancor più preoccupante se riferita al rapporto tra il Comune di Bari e le proprie società *in house* rispetto alle quali lo stesso Comune esercita quella forma particolare di controllo pubblico rappresentata dal cd. *“controllo analogo”*, per tale intendendosi la capacità dell'ente di intervenire

sulle decisioni fondamentali del soggetto controllato, nonché su quelle riconducibili alle linee strategiche e alle più importanti scelte operative della società *in house*, così da incidere sulla complessiva *governance* dell'attività di quest'ultima.

Invero, è indubbio che il riferito difetto di informazione si traduca nell'impossibilità - da parte del Comune di Bari - di esercitare in maniera effettiva il controllo analogo, con ripercussioni potenziali sugli equilibri finanziari del Comune medesimo, nonché sull'efficace erogazione di servizi essenziali per la collettività.

La Sezione sollecita, dunque, l'amministrazione a procedere ad una complessiva rivalutazione della concreta efficienza del controllo sugli organismi partecipati, implementando, in particolare, le iniziative adottate sul piano dell'effettività del controllo analogo sulle società *in house* ai fini di un compiuto esercizio delle prerogative del socio pubblico.

Altresì, la Sezione esorta il Comune di Bari a implementare le attività di monitoraggio su tutti gli organismi partecipati, attivandosi per eliminare la grave incertezza rilevata nella definizione dei reciproci rapporti finanziari di debito-credito. Si rammenta, in proposito, che *“la possibilità di valutare gli equilibri degli enti territoriali, tenendo conto anche dei risultati degli organismi partecipati, presuppone che sia garantita perfetta corrispondenza tra le poste debitorie e creditorie degli enti e le reciproche registrazioni tenute dai rispettivi organismi. A tal fine, l'ordinamento prevede che venga predisposta una informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, che evidenzi analiticamente eventuali discordanze e ne fornisca la motivazione (art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011). L'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio”* (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

L'incertezza dei rapporti economico-finanziari tra l'ente e i suoi organismi partecipati - peraltro, già rilevata da questa Sezione con deliberazione n. 149/2024/PRSE (relativa al controllo *ex art.* 1, commi 166 e ss., della L. n. 266/2005 e dell'art. 148-bis del D.lgs. n. 267/2000 sui rendiconti di gestione del Comune di Bari riguardanti gli esercizi dal 2019 al 2022, con proiezione all'ultimo risultato di

amministrazione disponibile alla data del controllo (cioè a quello relativo all'esercizio 2023) – si pone in contrasto con i principi di sana gestione sotto il profilo del rischio per gli equilibri di bilancio. La corretta rilevazione delle reciproche poste creditorie e debitorie risulta, infatti, funzionale a salvaguardare gli equilibri finanziari, posto che attenua il rischio di emersione di passività latenti, suscettibili di tradursi in un esborso finanziario.

In aggiunta, la Sezione invita il Comune di Bari a vigilare sul corretto adempimento - da parte dei propri organismi - dell'obbligo di redigere e pubblicare la Carta dei servizi, sottolineando che quest'ultima costituisce il documento con il quale ogni soggetto erogatore di servizi assume una serie di impegni nei confronti dell'utenza con riferimento alle modalità di erogazione dei servizi stessi e agli *standard* di qualità, nonché informa l'utente in ordine agli strumenti di tutela previsti.

Infine, la Sezione – nel rinviare ogni ulteriore approfondimento alle verifiche effettuate ai sensi delle disposizioni del T.U.S.P. (d. lgs. n. 175/2016) - raccomanda sin da ora all'ente di riservare particolare attenzione all'adempimento dei contratti di servizio da parte degli organismi erogatori di pubblici servizi, evidenziando che *“il monitoraggio del contratto di servizio costituisce un punto essenziale delle verifiche spettanti all'Amministrazione affidante sotto un duplice profilo: da un lato assicura la correttezza dei rapporti finanziari/economici tra Ente e società affidataria e, dall'altro, garantisce la qualità del servizio erogato, a tutela del cittadino utente”* (Corte dei conti, Sezione delle autonomie, deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR). Il presidio del contratto di servizio costituisce, dunque, un punto di collegamento con il successivo controllo della qualità dei servizi (*ex multis*, Corte dei conti, Sez. reg. di contr. per la Sicilia, deliberazione n. 106/2024/VSGC; Corte dei conti, Sez. reg. di contr. per la Lombardia, deliberazione n. 79/2021/VSGC).

Si rammenta che è compito dell'Amministrazione monitorare l'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre, nei casi di scostamento dagli obiettivi, nella stessa ottica che informa il controllo di gestione.

7. Controllo sulla qualità dei servizi.

Il controllo sulla qualità dei servizi, previsto dall'art. 147, comma 2, lett. e), T.U.E.L., misura l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti.

In altri termini, tale tipologia di controllo è finalizzata ad intercettare - attraverso la misura della soddisfazione del cittadino - i bisogni dell'utenza e, quindi, a fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. In un sistema integrato dei controlli, dunque, il controllo sulla qualità dei servizi rappresenta uno strumento di misurazione del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'ente (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. di contr. per la Sicilia, deliberazione n. 106/2024).

Con riferimento al Comune di Bari, il controllo sulla qualità dei servizi è disciplinato dall'art. 18-*opties* del regolamento sull'organizzazione degli uffici e dei servizi, nonché sul sistema integrato dei controlli interni del Comune di Bari, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 145 del 25 marzo 2013.

Posto il richiamato quadro normativo e regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio, l'esito della verifica sul funzionamento del controllo in esame è sintetizzato come segue:

- a) per il controllo sulla qualità dei servizi la principale criticità rilevata è da attribuirsi alla carenza di risorse umane derivante dai vincoli assunzionali previsti dal legislatore nel corso degli anni e dai copiosi pensionamenti avutisi nel tempo;
- b) l'ente si è dotato nel tempo di plurime Carte dei servizi (es. Carta dei servizi sociali, Carta della qualità dei servizi della ripartizione tributi, Carta dei servizi URP, ecc.);
- c) nel triennio 2021-2023 il Comune di Bari ha effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni); più nel dettaglio, a partire dal 2023, al fine di verificare la soddisfazione degli utenti, sono state

utilizzate delle indagini di *customer satisfaction* in modalità telematica per il tramite dell'applicativo *LimeSurvey*; secondo quanto illustrato dall'ente in fase istruttoria, tale applicativo consente la somministrazione dei questionari all'interno di apposite pagine *web*, permettendo il campionamento e la rilevazione con elevati *standard* qualitativi, tra i quali ad esempio la possibilità di fornire risposte anonime e senza dettagli riferiti all'utenza destinataria;

- d) le rilevazioni di qualità sono state effettuate applicando numerosi indicatori, tra i quali: accessibilità delle informazioni, tempestività dell'erogazione, trasparenza dei tempi di erogazione, trasparenza dei costi di erogazione, affidabilità e completezza del servizio, conformazione agli *standard* di qualità, accessibilità dei servizi, tutela dell'ambiente e tutela della riservatezza;
- e) le analisi sulla qualità dei servizi, unitamente alla documentazione inerente al sistema di gestione della qualità (regolamenti, carte dei servizi) sono pubblicate nel sito istituzionale dell'ente;
- f) l'ente ha dichiarato che degli esiti del controllo sulla qualità dei servizi erogati si tiene conto nella valutazione della *performance* organizzativa;
- g) secondo quanto illustrato dal Comune di Bari, il controllo periodico sulla qualità dei servizi pubblici locali gestiti dalle proprie società *in house* consta di tre fasi. Nella prima fase si procede all'individuazione degli *standard* qualitativi e quantitativi da indicare nei contratti di servizio. Tali dati costituiscono il punto di partenza per la redazione della Carta dei servizi ad opera della società affidataria del servizio, d'intesa con le Associazioni dei Consumatori. La seconda fase consiste nella rilevazione dei dati, a cura dell'azienda, ovvero attraverso il supporto tecnico di società di consulenza esperte nel settore, di cui, come da contratto di servizio, le affidatarie *in-house* dei servizi si accollano gli oneri. Nella terza fase, infine, si realizza il vero e proprio monitoraggio della qualità dei servizi, attraverso l'attività dei Comitati tecnici di coordinamento, composti dai rappresentanti dei gestori dei servizi e dei responsabili dei

servizi del Comune di Bari.

I suddetti organi tecnici, insieme ai rappresentanti delle Associazioni dei Consumatori rappresentati nell'organo della Consulta regionale dei consumatori e degli utenti, istituita con L.R. n. 12 del 15/06/2006, con il coordinamento del Direttore della Ripartizione Enti Partecipati e Fondi comunitari, compongono l'Osservatorio per il monitoraggio della qualità dei servizi (organismo, dotato di un proprio regolamento, che si riunisce una volta all'anno, in sede di sessione di verifica annuale a seguito di convocazione della Ripartizione Enti Partecipati, ora Staff Controlli Enti Partecipati).

Ebbene, nel prendere atto di quanto rappresentato dal Comune di Bari, la Sezione ribadisce le considerazioni già esposte in relazione al controllo di gestione e al controllo strategico, evidenziando che l'assenza di personale non può costituire una valida giustificazione del parziale funzionamento dei controlli interni, soprattutto quando tale condizione deficitaria si verifichi costantemente nel tempo, senza mostrare margini di miglioramento (cfr. Corte dei conti, sez. reg. di contr. per la Puglia, deliberazione n. 139/2021/VSGC).

Altresì, la Sezione raccomanda all'ente di proseguire nel percorso avviato in tema di controllo sulla qualità dei servizi, al fine di conseguire un innalzamento progressivo degli *standard* qualitativi dei servizi erogati.

8. Appendice P.N.R.R.

L'obbligo di adeguare il sistema dei controlli interni alle esigenze di monitoraggio della corretta attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) riguarda tutti gli enti locali, a prescindere dalla dimensione, nella misura in cui tali enti rivestano il ruolo di soggetti attuatori di interventi previsti dal predetto Piano. L'entità delle risorse del P.N.R.R. messe a disposizione degli enti locali amplia, infatti, la loro capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza.

Con riferimento alla situazione delle opere finanziate dal P.N.R.R. (e Finanziamenti correlati - P.N.C., F.O.I.) il Comune di Bari ha rappresentato quanto segue:

- in base al vigente funzionigramma comunale (di cui alla deliberazione di Giunta comunale n. 97 del 22/04/2024) la Direzione Settore Entrate Servizi Fiscali ed Ausiliari presso la Ripartizione Servizio Finanziario risulta incaricata del monitoraggio sullo stato di avanzamento delle procedure amministrative e delle spese collegate ai programmi di finanziamento da P.N.R.R.; precedentemente, con disposizione del D.G. n. 302333 dell'08/09/2023 alla medesima Direzione era stato attribuito il ruolo di raccordo tecnico tra l'ente e i soggetti controllori esterni (articolazioni locali RGS - Prefettura);
- alla data del 31/12/2024, sul portale ReGiS tutti i finanziamenti assegnati appaiono movimentati, da un punto di vista finanziario; a fronte, infatti, di assegnazioni rinvenibili per € 506.150.710,68, risultano impegni di spesa per € 260.261.737,83 e pagamenti per € 14.189.429,04;
- alla medesima data, nelle scritture contabili dell'ente risultano assunti impegni di spesa sul triennio 2022-2024 per € 196.269.970,14 e impegni pluriennali per € 61.561.583,37. E' stato altresì verificato che, in termini di cassa, risulta pagato, sempre con riferimento alle medesime opere, un importo complessivo di € 32.249.619,53 a fronte di incassi correlati pari a € 79.897.423,29; pertanto, allo stato attuale, a livello aggregato, l'ente sta lavorando sulle anticipazioni di cassa ricevute e non mediante l'utilizzo di cassa propria. Sul punto, il Comune di Bari ha precisato che, analizzate nel dettaglio, non tutte le opere sono "in attivo", poiché ve ne sono diverse a "cassa negativa", in quanto i pagamenti effettuati hanno superato le correlate riscossioni. In particolare, gli interventi per i quali - allo stato attuale - le schede di monitoraggio presentano un differenziale negativo in termini di cassa sono 20, per un importo pari a € 8.315.290,19 da riassorbire a seguito delle necessarie rendicontazioni da rendersi sul portale ReGiS;
- le opere finanziate esclusivamente a valere sul P.N.C., che ammontano ad € 118.972.854,01, risultano di più difficile monitoraggio in quanto le stesse non sono consultabili sul portale ReGiS ma su appositi portali

ministeriali; con riferimento a tali opere il Comune di Bari ha dichiarato: accertamenti di entrata per € 86.164.599,03, impegni di spesa per € 49.595.585,23, riscossioni per € 44.027.949,41, pagamenti per € 18.746.615,91;

- per le opere afferenti la misura della digitalizzazione (che non sono presenti sul portale ReGiS ma su altra Piattaforma) non è prevista una apposita rendicontazione di spesa, ma solo il raggiungimento di specifici obiettivi;
- il Comune di Bari ha evidenziato *«una fisiologica mancata coincidenza tra quanto presente nella sezione “Piano dei costi” del Portale Regis e quanto presente nelle scritture contabili dell’Ente»*. Secondo quanto affermato dal Comune di Bari questo disallineamento tra finanziamenti assegnati e scritture contabili dovrà essere riassorbito, fino alla naturale scadenza del P.N.R.R., con gli strumenti di flessibilità del bilancio, sia ordinari che straordinari;
- dal portale ReGiS si evince che i pagamenti registrati ammontano ad € 14.189.429,04, a fronte di mandati di pagamento emessi, come risultanti dalle scritture contabili dell’ente, pari ad € 32.249.619,53;
- nel medesimo portale ReGiS sono inseriti rendiconti per complessivi € 3.654.656,83 ma nessuna rendicontazione risulta, invece, nello stato “approvata”, nonostante il volume dei mandati di pagamento emessi sia pari a € 32.249.619,53;
- per quanto concerne i *target* (obiettivi fisici quali-quantitativi che il Comune di Bari deve conseguire a pena di definanziamento), l’ultimo monitoraggio mostra che per buona parte delle opere ammesse a finanziamento non è stato ancora attestato e certificato il loro conseguimento;
- nel primo anno di attuazione del monitoraggio in capo al Settore Entrate e Servizi Fiscali e Ausiliari, sono state inviate agli organi di vertice due relazioni semestrali riepilogative dei controlli effettuati;
- con specifico riferimento ai controlli effettuati per prevenire la violazione

del principio del divieto di doppio finanziamento in caso di progetti da realizzare con fonti di finanziamento differenti (cumulo), la Ripartizione Servizio Finanziario - con l'ausilio delle proprie articolazioni (Settore Contabilità e Settore Entrate e Servizi Fiscali e Ausiliari) deputate all'istruttoria e rilascio dei visti/pareri sui provvedimenti con riflessi contabili - ha implementato il sistema di contabilità in uso presso l'ente con la gestione, per ciascun progetto P.N.R.R. e per ogni ulteriore intervento finanziato da entrata con vincolo di destinazione, di specifici ambienti di report, denominati "Scheda Investimento" e "Scheda Entrata a destinazione vincolata". Tali schede sono documenti contabili che raccolgono tutte le informazioni relative a un intervento finanziato, collegandolo univocamente al C.U.P. (Codice Unico di Progetto). In particolare, esse contengono:

- identificazione del progetto;
- C.U.P. assegnato;
- nome e descrizione dell'intervento;
- fonte di finanziamento (P.N.R.R., P.N.C., fondi regionali, bilancio comunale, ecc.);
- appaltatore;
- periodo di riferimento;
- movimentazione finanziaria;
- impegni di spesa associati;
- accertamenti associati;
- liquidazioni e pagamenti effettuati;
- incassi ricevuti;
- capitoli di bilancio di uscita ed entrata dedicati.

Sul punto, in sede di riscontro istruttorio, l'ente ha evidenziato che si tratta di *"un set di notizie che assicurano in tempo reale, la verifica incrociata con altre schede di investimento e Schede entrata a destinazione vincolata presenti in contabilità, segnalando all'operatore pericolo di duplicazioni, la corrispondenza degli incassi con i mandati rendicontati e la*

verifica che nelle fatture elettroniche il CIG e CUP inseriti siano riconducibili al singolo progetto PNRR”;

- altresì, il Comune di Bari ha chiarito che, per garantire che ogni spesa sia correttamente imputata e non riceva un finanziamento duplicato, il Servizio Finanziario ha previsto, in capo agli operatori addetti alla registrazione di accertamenti, reversali, impegni e pagamenti, sempre e per ogni provvedimento in transito sottoposto ad obbligatoria registrazione contabile, i seguenti step:
 - verifica preventiva sul portale ReGiS: prima di procedere con la registrazione di un impegno di spesa, è obbligatoria una verifica sul portale ReGiS per accertare come risulta finanziato il progetto in esame;
 - controllo della dichiarazione di assenza di doppio finanziamento: ogni progetto deve avere nel portale ReGiS una dichiarazione del RUP che attesti che i fondi ricevuti non sono già stati coperti da altri finanziamenti pubblici.

La Sezione – nel prendere atto delle dichiarazioni rese dall’ente e con riserva di svolgere ulteriori approfondimenti nell’ambito delle verifiche ad essa intestate in ordine al ciclo di gestione dei progetti finanziati con risorse P.N.R.R.– sottolinea la necessità di potenziare l’attività di coordinamento e monitoraggio esercitata dall’apposita Direzione a ciò deputata, seppure non dedicata in via esclusiva, al fine di prevederne un ruolo propulsivo, nella più generale necessità di rafforzare le capacità di gestione degli interventi favorendo, al contempo, un corretto impiego delle risorse finanziarie.

In linea con le indicazioni formulate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/SEZAUT/2022/INPR si evidenzia, in particolare, che il Comune di Bari - in quanto soggetto attuatore di una parte considerevole di progetti finanziati con le risorse del P.N.R.R. - è tenuto a rafforzare le proprie capacità tecniche e operative con particolare riguardo alle attività di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi.

In questa prospettiva, la Sezione in particolare raccomanda al Comune di Bari di monitorare attentamente gli interventi per i quali - allo stato attuale - le schede di monitoraggio presentano un differenziale negativo in termini di cassa.

In proposito, infatti, si rammenta che la presenza, in bilancio, di risorse afferenti a progetti finanziati con il P.N.R.R. richiede un'attenzione maggiore sulla corretta e integrale contabilizzazione dei flussi di cassa vincolati rispetto alle componenti libere, al fine di garantire gli equilibri della gestione di competenza e di cassa, attraverso un tracciamento trasparente delle entrate e delle uscite con finanziamento specifico (cfr. *ex multis*, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2022; Corte dei conti, sez. reg. di contr. per il Lazio, deliberazione n. 102/2022/PRSE).

Ciò posto, si richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di adottare misure organizzative che siano concretamente idonee ad assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione, eventualmente anche attraverso un adeguamento del sistema dei controlli interni e l'implementazione di un sistema interno di *audit*.

9. Conclusioni.

L'esame dei referti annuali e i chiarimenti forniti dall'amministrazione in sede istruttoria evidenziano un sistema dei controlli interni che - sebbene formalmente aderente alla disciplina di riferimento, anche di fonte regolamentare - risulta, tuttavia, solo parzialmente adeguato sotto il profilo delle concrete modalità di funzionamento, con conseguenti ricadute negative sull'efficienza e sull'efficacia della gestione dell'ente, nonché sugli equilibri di bilancio dello stesso ente.

Tanto considerato, la Sezione rivolge al Comune di Bari le seguenti raccomandazioni:

- a) con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, si invita l'ente a considerare l'opportunità di tener conto, al fine di selezionare gli atti da sottoporre a controllo successivo, anche delle valutazioni effettuate in sede preventiva nonché delle risultanze del controllo di gestione, il quale - nell'analizzare l'andamento della gestione

sotto i profili dell'efficienza e dell'efficacia attraverso l'utilizzo di dati non solo di natura economico-finanziaria - è idoneo ad intercettare criticità ed irregolarità che potrebbero sfuggire anche ad un esame approfondito in sede preventiva.

Altresì, si invita il Comune di Bari a valutare l'opportunità - compatibilmente con le proprie risorse - di programmare ispezioni e altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa di uffici e/o servizi più esposti a rischi di comportamenti non legittimi;

- b) con riguardo al controllo di gestione, si invita l'ente ad implementare l'utilizzo della contabilità analitica, ad assicurare una maggiore integrazione tra tale controllo e le altre tipologie di verifiche effettuate nell'ambito dei controlli interni, nonché a prevedere un più accurato livello di analisi dei processi e responsabilità afferenti ad ogni area e/o servizio, in modo da strutturare *report* analitici e tempestivi, tali da indirizzare unitariamente la gestione;
- c) in merito al controllo strategico, si raccomanda al Comune di Bari di utilizzare le informazioni provenienti dalla contabilità analitica (all'esito del processo di implementazione di quest'ultima) al fine di orientare - in modo soddisfacente - le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie.

Inoltre, si raccomanda all'ente di elaborare e utilizzare al meglio tutti gli indicatori disponibili, in modo tale da consentire una misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmatici, non solo a rendiconto, ma anche a preventivo e durante l'esercizio.

Infine, si invita il Comune di Bari a garantire l'adozione dei documenti programmatici in conformità alle tempistiche previste dalla legge (art. 170 T.U.E.L. e principio contabile applicato di cui all'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011), nonché a mantenere l'integrazione tra il controllo strategico e il controllo di gestione, anche al fine di attuare un controllo esaustivo e attendibile dei risultati raggiunti dall'Amministrazione.

- d) con riferimento al controllo sugli equilibri finanziari, si raccomanda

all'ente di prestare una costante attenzione per le procedure di spesa e la gestione dei flussi di cassa al fine di evitare ritardi nei pagamenti e formazione di debiti.

Altresì, si richiama l'attenzione del Comune di Bari su quanto già rilevato da questa Sezione con deliberazione n. 149/2024/PRSE, raccomandando al Comune di Bari di:

- osservare rigorosamente i termini per l'approvazione dei documenti contabili;
 - verificare e monitorare costantemente la corretta quantificazione del fondo perdite società partecipate;
 - porre in essere, nell'ambito dei rapporti intercorrenti con i propri organismi partecipati, tutte le iniziative funzionali alla corretta rilevazione delle reciproche poste creditorie e debitorie;
 - valutare attentamente la composizione degli accantonamenti a titolo di Fondo contenzioso e per passività potenziali a carico del risultato di amministrazione, poiché essi (al pari degli altri accantonamenti) incidono sulla corretta rappresentazione del risultato di amministrazione;
 - incrementare la propria capacità di riscossione, adottando ogni eventuale correttivo necessario per evitare che i crediti, col tempo, diventino inesigibili e/o di difficile esazione ed effettuando operazioni di riaccertamento ordinario dei residui che tengano conto dei principi posti dalla competenza finanziaria potenziata;
 - monitorare costantemente l'emersione di debiti fuori bilancio;
 - monitorare costantemente la gestione dell'ingente indebitamento derivante dalla stipulazione di mutui;
- e) in ordine al controllo sugli organismi partecipati, si raccomanda all'ente di procedere ad una complessiva rivalutazione della concreta efficienza di tale controllo, implementando, in particolare, le iniziative adottate sul piano dell'effettività del controllo analogo sulle società *in house* ai fini di un compiuto esercizio delle prerogative del socio pubblico.

Altresì, si invita il Comune di Bari a svolgere un'azione maggiormente propulsiva rispetto ai propri organismi partecipati, tesa a garantire l'adempimento - da parte di questi ultimi - di tutti gli obblighi previsti dalla legge, ivi compresi quelli informativi nei confronti dell'ente socio.

Inoltre, si esorta l'ente a potenziare le attività di monitoraggio su tutti gli organismi partecipati, attivandosi per eliminare la grave incertezza rilevata nella definizione dei reciproci rapporti finanziari di debito-credito.

Infine, si invita il Comune di Bari a riservare particolare attenzione all'adempimento dei contratti di servizio da parte degli organismi erogatori di pubblici servizi nonché a vigilare sul corretto adempimento - da parte dei propri organismi partecipati - dell'obbligo di redigere e pubblicare la Carta dei servizi, sottolineando che quest'ultima costituisce il documento con il quale ogni soggetto erogatore di servizi assume una serie di impegni nei confronti dell'utenza con riferimento alle modalità di erogazione dei servizi stessi e agli *standard* di qualità, nonché informa l'utente in ordine agli strumenti di tutela previsti;

f) con riguardo al controllo sulla qualità dei servizi, si invita l'ente a proseguire nel percorso avviato, al fine di conseguire un innalzamento progressivo degli *standard* qualitativi dei servizi erogati;

g) con riferimento al monitoraggio delle opere finanziate con fondi P.N.R.R. si invita il Comune di Bari a potenziare l'attività di coordinamento e monitoraggio esercitata dall'apposita Direzione a ciò deputata, seppure non dedicata in via esclusiva, al fine di prevederne un ruolo propulsivo, nella più generale necessità di rafforzare le capacità di gestione degli interventi favorendo, al contempo, un corretto impiego delle risorse finanziarie.

Altresì si raccomanda all'ente di monitorare attentamente gli interventi per i quali - allo stato attuale - le schede di monitoraggio presentano un differenziale negativo in termini di cassa.

Infine, si richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di adottare misure

organizzative che siano concretamente idonee ad assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione, eventualmente anche attraverso un adeguamento del sistema dei controlli interni e l'implementazione di un sistema interno di *audit*.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento al funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Bari (Città Metropolitana di Bari) negli anni 2021, 2022 e 2023,

ACCERTA

la parziale adeguatezza del funzionamento del sistema, nei limiti indicati in parte motiva, con riserva di verificare gli eventuali miglioramenti apportati in occasione delle prossime verifiche di competenza;

INVITA

il Comune di Bari (Città metropolitana di Bari) ad adottare le misure necessarie tese al miglioramento del funzionamento del sistema dei controlli interni, come evidenziato nella parte motiva della deliberazione e, in specie, a:

- a) considerare l'opportunità di tener conto, al fine di selezionare gli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile, anche delle valutazioni effettuate in sede preventiva nonché delle risultanze del controllo di gestione;
- b) valutare l'opportunità di programmare ispezioni e altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa di uffici e/o servizi più esposti a rischi di comportamenti non legittimi;
- c) implementare l'utilizzo della contabilità analitica, ad assicurare una maggiore integrazione tra il controllo di gestione e le altre tipologie di verifiche effettuate nell'ambito dei controlli interni, nonché a prevedere un più accurato livello di analisi dei processi e responsabilità afferenti ad ogni area e/o servizio, in modo da strutturare *report* analitici e tempestivi, tali da indirizzare unitariamente la gestione;

- d) utilizzare le informazioni provenienti dalla contabilità analitica (all'esito del processo di implementazione di quest'ultima) anche nell'ambito del controllo strategico, al fine di orientare, in modo soddisfacente, le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie;
- e) elaborare e utilizzare al meglio tutti gli indicatori disponibili in tema di controllo strategico, in modo tale da consentire una misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmatici, non solo a rendiconto, ma anche a preventivo e durante l'esercizio;
- f) garantire l'adozione dei documenti programmatici in conformità alle tempistiche previste dalla legge (art. 170 T.U.E.L. e principio contabile applicato di cui all'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011), nonché a mantenere l'integrazione tra il controllo strategico e il controllo di gestione, anche al fine di attuare un controllo esaustivo e attendibile dei risultati raggiunti dall'Amministrazione;
- g) procedere ad una complessiva rivalutazione della concreta efficienza del controllo sugli organismi partecipati, implementando, in particolare, le iniziative adottate sul piano dell'effettività del controllo analogo sulle società *in house* ai fini di un compiuto esercizio delle prerogative del socio pubblico;
- h) svolgere un'azione maggiormente propulsiva rispetto ai propri organismi partecipati, tesa a garantire l'adempimento, da parte di questi ultimi, di tutti gli obblighi previsti dalla legge, ivi compresi quelli informativi nei confronti dell'ente socio;
- i) potenziare le attività di monitoraggio su tutti gli organismi partecipati, attivandosi per eliminare la grave incertezza rilevata nella definizione dei reciproci rapporti finanziari di debito-credito;
- j) riservare particolare attenzione all'adempimento dei contratti di servizio da parte degli organismi erogatori di pubblici servizi nonché a vigilare sul corretto adempimento, da parte dei propri organismi partecipati, dell'obbligo di redigere e pubblicare la Carta dei servizi;

- k) proseguire nel percorso avviato in tema di controllo sulla qualità dei servizi, al fine di conseguire un innalzamento progressivo degli *standard* qualitativi dei servizi erogati;
- l) potenziare l'attività di coordinamento e monitoraggio dei progetti finanziati con risorse del P.N.R.R. esercitata dall'apposita Direzione a ciò deputata, seppure non dedicata in via esclusiva, al fine di prevederne un ruolo propulsivo, nella più generale necessità di rafforzare le capacità di gestione degli interventi favorendo, al contempo, un corretto impiego delle risorse finanziarie;
- m) monitorare attentamente gli interventi finanziati da risorse del P.N.R.R. per i quali - allo stato attuale - le schede di monitoraggio presentano un differenziale negativo in termini di cassa e, in questa prospettiva, adottare misure organizzative che siano concretamente idonee ad assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione, eventualmente anche attraverso un adeguamento del sistema dei controlli interni e l'implementazione di un sistema interno di *audit*.

DISPONE

- la trasmissione della presente deliberazione, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Bari (Città Metropolitana di Bari), al Segretario Generale e all'Organo di revisione;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio dell'11 febbraio 2025.

La Relatrice
F.to Benedetta CIVILLA

La Presidente
F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 18 febbraio 2025
La Direttrice della Segreteria
F.to Elisabetta LENOCI