



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

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

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla verifica del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Ruvo di Puglia (BA)**, relativamente all'esercizio 2019.

udito il relatore **Pres. Enrico Torri**, nella Camera di Consiglio del **29 giugno 2023**, convocata con **ordinanza n. 12/2023**.

Premesso in **FATTO**, Considerato in **DIRITTO**

L'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (TUEL), come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. e) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213 e dall'art. 33, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, nell'ambito delle misure volte al rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti alle verifiche sulla sana gestione finanziaria degli enti territoriali, prevede al primo comma che " Le sezioni regionali della

Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.”

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

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

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

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

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

Le successive sei sezioni sono volte a identificare e verificare gli orientamenti adottati, le eventuali problematiche, nonché il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari in ordine alle diverse tipologie di controllo: - controllo di regolarità amministrativa e contabile; - controllo di gestione; - controllo strategico; - controllo sugli equilibri finanziari; - controllo sugli organismi partecipati; - controllo sulla qualità dei servizi.

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

Il questionario si pone i seguenti obiettivi:

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

La redazione del referto-questionario sui controlli interni, secondo le modalità e i criteri definiti dalla normativa, rappresenta un importante strumento ricognitivo di supporto per le scelte programmatiche dell'ente locale, rendendo possibile l'adozione delle misure correttive resesi necessarie. Detto ultimo profilo costituisce uno degli indicatori più utili attraverso cui misurare l'efficacia complessiva del sistema dei controlli interni.

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

Quanto al **Comune di Ruvo di Puglia**, si rammenta quanto segue:

- Con **deliberazione n. n. 76/2016/VSGC**, questa Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento all'esercizio 2014, ai sensi dell'art. 148, comma 1, TUEL, ha accertato la

parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio.

- Con **Deliberazione n. 98 /2016 /PRSP**, questa Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento agli esercizi 2012 e 2013 ai sensi dell'art.148 bis del D.Lgs. 267/2000 ha accertato il mancato aggiornamento dell'inventario, la mancanza del fondo svalutazione crediti per l'esercizio 2012, il riconoscimento come debito fuori bilancio ex art 194 lett b) del ripiano perdite del Consorzio per lo sviluppo dell'Area Conca Barese S.c.a.r.l nell'esercizio 2012, il ripiano perdite del medesimo organismo nell'anno 2012 in contrasto con il divieto dell'art 6 comma 19 d.l. 78/2010, la proroga di fatto del servizio di illuminazione lampade votive; la differenza negativa dei flussi di cassa nel 2012, scarsa e lenta riscossione dei residui con particolare riferimento ai canoni di locazione attiva ed ai crediti nei confronti degli assegnatari degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, scarsa lotta all'evasione tributaria, la non corretta contabilizzazione di voci tra i servizi conto terzi e la cancellazioni di residui attivi della gestione c/terzi non compensati da analoghe cancellazione di residui passivi nel 2013, la presenza di debiti fuori bilancio, l'assenza di riscontro in merito all'incremento progressivo della spesa del personale del Consorzio per lo sviluppo dell'Area Conca Barese S.c.a.r.l., la violazione del parametro di deficitarietà strutturale n. 4 per il 2013.

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

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

Dall'esame complessivo del referto annuale, degli elementi di risposta forniti in sede istruttoria, del regolamento del Comune sui controlli interni e di altri atti regolamentari interni, è emerso che l'Ente (con popolazione pari a 25.662 abitanti) ha previsto ed attuato, per l'esercizio 2019, un sistema di controlli interni che necessita di modifiche ed integrazioni volti ad assicurarne una maggiore funzionalità e adeguatezza, nei termini delle osservazioni che seguono.

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

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

Gli artt. 8-9 del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 10/2016, disciplinano il controllo preventivo e successivo di regolarità amministrativa e il controllo di regolarità contabile dell'ente.

In particolare, il controllo di regolarità amministrativa di cui all'articolo 147-bis del D. Lgs. n. 267/2000 si suddivide nella fase preventiva (art.8) e nella fase successiva (art. 9).

Nella fase preventiva, il controllo di regolarità amministrativa si esplica su ogni proposta di deliberazione da sottoporre alla Giunta e al Consiglio, che non sia mero atto di indirizzo politico attraverso i pareri, da richiedere obbligatoriamente da parte del soggetto proponente e da inserire nella deliberazione o quale parte integrante e sostanziale della stessa:

- parere in ordine alla regolarità tecnica espresso dal dirigente responsabile struttura apicale cui appartiene il servizio interessato ovvero, su delega scritta del predetto dirigente responsabile, dal responsabile del servizio interessato;
- parere in ordine alla regolarità contabile espresso dal dirigente responsabile di ragioneria sulle proposte che comportino riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente
- parere in ordine alla conformità della proposta di deliberazione, sotto il profilo della legalità sostanziale, rispetto alle normative comunitarie, statali, regionali, alla statuto comunale e ai regolamenti interni, espresso dal segretario comunale;

Il segretario comunale inoltre, se richiesto, esprime il parere di cui alla lettera c) anche con riferimento alle ordinanze ed ai decreti del sindaco in forma scritta e separatamente dai suddetti atti.

I predetti pareri, in ogni caso, non vincolano la giunta, il consiglio ed il sindaco i quali, qualora non intendano conformarsi agli stessi, dovranno darne adeguata motivazione nel testo dell'atto.

Il controllo preventivo di regolarità amministrativa su ogni determinazione dirigenziale è espletato dal dirigente responsabile del servizio competente che la adotta e si sostanzia nel

visto di regolarità tecnica dallo stesso espresso riportato nella determinazione, quale parte integrante e sostanziale della stessa.

Ogni determinazione dirigenziale che comporta impegno di spesa è trasmessa al dirigente responsabile del servizio finanziario ai fini del controllo preventivo di regolarità contabile, che si sostanzia nel visto di regolarità contabile, attestante la copertura finanziaria, riportato nelle determinazioni quale parte integrante e sostanziale della stessa. Tale parere costituisce condizione per esecutività del provvedimento.

I predetti pareri sono espressi per iscritto di norma entro un giorno lavorativo successivo alla data di pervenimento della richiesta e la firma autografa o digitale del sottoscrittore è preceduta dalla sua qualifica e della data di rilascio. La motivazione scritta è espressa obbligatoriamente in caso di parere contrario, in caso di ritenuta incompetenza e nelle ipotesi di presunte incompatibilità.

Nelle ipotesi in cui il dirigente/responsabile del servizio dichiara di astenersi dall'esprimere il parere di regolarità tecnica per incompetenza, il segretario generale stabilisce quale sia il dirigente responsabile competente.

In caso di assenza o di astensione obbligatoria del soggetto deputato ad esprimere il parere di regolarità tecnica o di regolarità contabile, il rispettivo parere è espresso dal soggetto designato a sostituito secondo le norme regolamentari.

Qualora l'ente sia privo anche temporaneamente del responsabile del servizio ovvero nel caso di assenza o di astensione obbligatoria anche del soggetto competente a sostituire il responsabile del servizio, il parere di regolarità tecnica o di regolarità contabile è espresso dal segretario comunale.

Nella fase successiva all'adozione degli atti amministrativi, sono soggetti al controllo successivo di regolarità amministrativa, da espletarsi secondo principi generali di revisione aziendale, le determinazioni dirigenziali che comportino impegno di spesa, i contratti qualunque sia la loro forma scritta, i provvedimenti afferenti ad espropri e gli altri atti amministrativi che abbiano riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria e sul patrimonio dell'ente. In particolare, sono oggetto dell'attività di controllo: le determinazioni dirigenziali a contrarre e le determinazioni che comportino impegno di spesa di importo superiore a € 10.000,00; i contratti e le transazioni di valore superiore a € 10.000,00; i provvedimenti amministrativi di esproprio o di acquisizione di immobili; le

concessioni, autorizzazioni, permessi; gli atti di accertamento delle entrate e di liquidazioni delle spese superiori a € 10.000; i decreti e le ordinanze.

Compete al Segretario comunale dirigere, in piena autonomia, il controllo successivo di regolarità amministrativa. A tal uopo, in relazione alle determinazioni comportanti impegno di spesa, ai contratti diversi da quelli rogati nella forma pubblica-amministrativa dallo stesso ed agli altri atti amministrativi da verificare, il segretario stabilisce:

- a) la loro quantità percentuale in rapporto al totale di ciascuna tipologia;
- b) il metodo di campionamento per la loro scelta casuale.

Ai fini dell'espletamento del controllo, il Segretario comunale si avvale, oltre che del personale della segreteria e direzione generale, anche del personale di cui al comma 2 del precedente articolo 7 o del comma 3.

Per ogni determinazione, contratto e atto verificato è redatta una apposita scheda in cui sono indicati:

- a) gli elementi identificativi;
- b) il controllo espletato e le relative risultanze, queste ultime da motivare se negative.

Le schede sono trasmesse dal segretario comunale ai dirigenti/responsabili dei servizi interessati, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, utili quali documenti per la valutazione dei rispettivi dipendenti.

Una relazione riassuntiva delle schede o le stesse schede costituiscono parte della documentazione soggetta alle trasmissioni quadrimestrali di cui al precedente art. 7, comma 3.

Alla luce della richiamata normativa, sulla base di quanto dichiarato nel referto, per quanto attiene al controllo successivo, nel corso dell'esercizio 2019, è emerso che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta escludendo gli atti già sottoposti a controllo preventivo del Segretario generale per obbligo di legge o regolamento (es. delibere di giunta e consiglio comunale, contratti in forma pubblica amministrativa e relativi atti presupposti). Anche in funzione della prevenzione della corruzione, l'ente prescinde dall'importo minimo previsto dal Regolamento per talune tipologie di atto (euro 10.000,00), estendendo il controllo a tutte le strutture dell'Ente (Direzioni) ed individuando gli atti da esaminare, per Direzione e nell'ambito di ciascuna direzione per tipologia (determinazioni, contratti, altri atti), in percentuale, mediante sorteggio. L'ente sostiene che non sono emerse

in sede di controllo preventivo di regolarità contabile, espletato nell'anno 2018 ai sensi dell'art 8 del Regolamento, criticità tali da modificare il metodo di estrazione degli atti.

Nella relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni per l'anno 2019, è indicato che "nel rispetto delle previsioni di cui agli artt. 147 e segg. del D.Lgs. n. 267/2000 ed ai sensi del vigente sui controlli interni approvato con deliberazione c.c. n. 10/2016, il Comune di Ruvo di Puglia ha adottato un sistema dei controlli, articolato secondo le logiche della pianificazione e controllo per obiettivi".

Il comune ha preliminarmente rappresentato che è all'esame dell'amministrazione la proposta di aggiornamento del regolamento sui controlli interni, elaborata nell'ambito del progetto "RiformAttiva" promosso dal Dipartimento della Funzione Pubblica, con l'obiettivo di una maggiore correlazione tra ciclo della *performance*, anticorruzione e trasparenza e controlli interni, ponendo rimedio anche alle carenze ed incongruenze del regolamento vigente, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 10 del 22.03.2016.

Nell'ambito delle criticità riscontrate nei diversi controlli, l'ente ha affermato che *"quelle segnalate nel referto relativo all'anno 2019 erano riferite alla carenza di risorse umane e strumentali dedicate alle diverse attività di controllo. Al fine di superare tali criticità con la direttiva prot. n. 29744/19 (allegata) il Segretario Generale ha istituito l'Ufficio di Supporto ai Controlli interni previsto dall'art 7, comma 2 del Regolamento. Al momento si sta valutando anche l'acquisizione di un software gestionale di supporto alle attività di controllo. Le maggiori difficoltà sono state comunque registrate nel controllo sulla qualità dei servizi, per l'assenza di un sistema ben definito e collaudato di indicatori"*. Con la stessa direttiva prot. n. 29744/19 del Segretario generale sono state adottate misure organizzative per l'espletamento dei controlli interni, che hanno inciso in particolare sul controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, anche in funzione del monitoraggio dell'attuazione del Piano triennale di prevenzione della corruzione. L'obiettivo di una maggiore integrazione e raccordo dell'intero sistema dei controlli interni, afferma l'ente, è stato espressamente indicato nel Piano Operativo di Amministrazione del progetto "Riformattiva", le cui attività sono state avviate a fine anno 2019, portando alla elaborazione della proposta di aggiornamento del regolamento sui controlli interni.

Dal documento prot. n. 1377/2022, trasmesso in sede istruttoria, emerge che gli esiti del controllo di gestione dell'anno precedente non hanno concorso alla determinazione dei settori di attività da sottoporre al controllo successivo, poiché in realtà il regolamento sui controlli interni estende già il campionamento a tutti i settori dell'ente.

Quanto al processo di controllo di regolarità contabile e amministrativa, l'ente afferma che *"I report di controllo sono stati elaborati su base quadrimestrale, così come previsto dal Regolamento. A causa dell'avvicendamento in corso d'anno del segretario generale titolare, dopo un periodo di vacatio della sede, e della conseguente necessità di riorganizzare e riprogrammare le attività di controllo, la sola formale trasmissione dei report è avvenuta ad una cadenza superiore. Il controllo sugli atti non ha comunque evidenziato anomalie, rilevando la sostanziale adeguatezza dei provvedimenti esaminati, con opportunità di miglioramento, comuni ai diversi servizi, segnalate nelle relazioni quadrimestrali"*.

In conclusione, nel prendere atto dello stato di attuazione del controllo di regolarità amministrativa, si rileva che l'ente si è dotato di una sufficiente struttura di controllo.

2. Controllo di Gestione

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

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

Il controllo di gestione si articola in varie fasi:

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

- rilevazione e misurazione dei dati della gestione;
- rendicontazione dei risultati ai centri di responsabilità dell'ente;
- adozione di tempestivi interventi correttivi resisi necessari in caso di scostamenti.

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

L'art. 10 del regolamento sui controlli interni stabilisce che l'attività di controllo di gestione consiste nella verifica, all'inizio, nel corso ed al termine della gestione, dello stato di attuazione degli obiettivi programmati dagli organi politici e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità e la quantità dei servizi offerti, della funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, del livello di efficienza, efficacia ed economicità dell'attività amministrativa svolta per il raggiungimento dei predetti obiettivi, intendendosi:

- a) per efficienza, la capacità di raggiungere gli obiettivi attraverso la combinazione ottimale dei fattori produttivi, ed è data dal rapporto tra il risultato ottenuto ed i mezzi impiegati per ottenerlo;
- b) per efficacia, la capacità di raggiungere gli obiettivi e di soddisfare le esigenze degli utenti, ed è determinata dal rapporto tra il risultato ottenuto e gli obiettivi prefissati;
- c) per economicità, la capacità di raggiungere gli obiettivi attraverso la verifica sistematica del rapporto tra risultati e costi.

L'esercizio del controllo di gestione compete a ciascun dirigente/responsabile delle massime strutture e delle istituzioni dell'Ente, con il supporto dell'ufficio del Controllo di Gestione di cui al successivo articolo 12, in riferimento alle attività organizzative e gestionali di competenza di ciascun centro di costo, sulla base degli obiettivi e degli indicatori del P.E.G.

Le sue fasi operative sono integrate con la pianificazione strategica ed unificate con quelle previste nel ciclo delle *performance* di cui al d.lgs. n. 150/2009.

Le risultanze del controllo di gestione sono utilizzate anche dal Nucleo di valutazione ai fini della *performance* individuale dei dirigenti/responsabili delle massime strutture.

Il successivo art.11 prevede che il controllo di gestione è svolto con periodicità semestrale secondo le modalità e redigendo il referto di cui agli articoli 196, 197, 198 e 198-bis del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267.

L'art. 12 stabilisce che la struttura operativa cui è demandato l'espletamento del controllo di gestione è denominata "Ufficio del Controllo di Gestione" (di seguito: UCG). L'UCG dipende funzionalmente dal responsabile della ragioneria generale ed è composto dal dipendente di cat. D di cui al precedente art. 7, comma 2 e dai Responsabili del Procedimento di cui al successivo comma 3.

Ogni dirigente/responsabile delle massime strutture e delle istituzioni dell'Ente, individua un dipendente di categoria non inferiore alla "C" cui demandare i compiti di Responsabile del Procedimento per la rilevazione e il monitoraggio dei dati economici della propria struttura rilevanti ai fini del controllo di gestione.

L'UCG svolge la sua attività all'interno del Settore Servizi Finanziari.

Il supporto dell'UCG, per l'esercizio del controllo di gestione, si esplica attraverso il coordinamento dei responsabili di procedimento citati e attraverso l'implementazione e la gestione di un sistema informatico in grado di gestire i flussi informativi rilevanti ai fini del controllo di gestione provenienti dalle massime strutture e delle istituzioni dell'Ente.

L'articolo 13 prevede che il controllo di gestione è svolto sull'attività amministrativa dell'apparato comunale, analizzando ed evidenziando il rapporto tra costi e rendimenti, le cause del mancato raggiungimento dei risultati, con segnalazioni delle irregolarità eventualmente riscontrate e le proposte dei possibili rimedi. L'applicazione del controllo di gestione trova riscontro nelle seguenti fasi operative:

a) individuazione degli obiettivi (comprendente PEG e PDO);

b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi, nonché rilevazione dei risultati raggiunti.

c) valutazione dei fatti predetti in rapporto al piano degli obiettivi, al fine di verificare il loro stato di attuazione, al rapporto costi/rendimenti ed al fine di misurare l'efficienza, l'efficacia ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

L'art. 14 prevede che per il corretto svolgimento del controllo di gestione viene predisposto un sistema di monitoraggio e di verifica avente come oggetto l'andamento della gestione, dei relativi costi e dei suoi risultati. A tal fine la giunta, sentito il segretario comunale, in sede di approvazione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG), provvede a definire:

a) il Piano dettagliato degli Obiettivi gestionali (PDO), in misura non inferiore a tre per ciascuna massima struttura ed istituzione ed i relativi responsabili, con riferimento a quanto stabilito nel DUP e negli altri strumenti di programmazione generale;

b) le unità organizzative per le quali si intende misurare l'efficacia, l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa;

c) gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità e i risultati attesi;

d) la frequenza di rilevazione delle informazioni.

L'art. 15 prevede che i dirigenti/responsabili delle massime strutture e delle istituzioni dell'Ente, con periodicità semestrale, riferiscono all'Ufficio di Controllo di Gestione sui risultati dell'attività mediante l'inoltro di report gestionali, nei quali sono evidenziati le cause di eventuali scostamenti rispetto a quanto programmato. Il segretario comunale provvederà ad assolvere agli obblighi di comunicazione di cui all'art. 7, comma 6, mediante l'inoltro di un reporting che sarà accompagnato da una relazione illustrativa che fornisca una lettura chiara dei dati riportati. In caso di scostamento rispetto a quanto programmato, il segretario comunale concorda con i dirigenti/responsabili delle massime strutture e delle istituzioni i necessari interventi correttivi, eventualmente da sottoporre all'esame della Giunta per apportare le opportune modifiche al PEG ed al PDO.

In esito all'istruttoria, l'ente ha precisato che il comune adotta un sistema di contabilità economico-patrimoniale che rileva costi/oneri e ricavi/proventi - così come previsto dalla riforma dell'armonizzazione contabile - che consente di rilevare, automaticamente, in fase di registrazione delle entrate e delle spese (aspetto finanziario) gli equivalenti ricavi/proventi e costi/oneri, da un lato, e attività, passività e dotazione patrimoniale, dall'altro.

In sede istruttoria è stato chiesto all'ente di indicare le ragioni per cui il controllo di gestione **non sia in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento**, determinando la riprogrammazione degli obiettivi, in evidente difformità da quanto espressamente previsto dall'art.15, comma 3, del Regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione di c. c. n. 10/2016.

Come emerge dalla risposta dell'ente *"i documenti programmatori relativi all'anno 2019 sono stati approvati in ritardo, anche a causa della continua rivisitazione delle scadenze di legge, non è agevole una riprogrammazione degli obiettivi fondata sui dati del controllo di gestione"*.

Al riguardo, appare necessario che l'attività di riprogrammazione degli obiettivi venga svolta in sede di verifica del loro stato di avanzamento, tenuto conto del quadro complessivo degli obiettivi da raggiungere. In linea generale, l'organizzazione dell'ente deve prevedere la riprogrammazione degli obiettivi mediante l'utilizzo dei dati del controllo di gestione, avvalendosi anche della verifica dello stato di avanzamento del piano della performance e quindi attraverso le attività inerenti il controllo strategico. In particolare, per la verifica di obiettivi economico-finanziari, l'Ente deve avvalersi dei dati del controllo di gestione.

In conclusione, sulla base del referto e degli esiti istruttori, la Sezione rileva che l'ente si è dotato di una insufficiente struttura di controllo di gestione, sostanzialmente inadatta a monitorare l'attività di gestione, *sub specie* delle tempestive rilevazioni degli scostamenti tra risultati e obiettivi predeterminati, dell'analisi delle cause e della segnalazione agli organi di direzione delle misure di autocorrezione; con conseguente necessità di porre in essere le opportune misure correttive.

3. Controllo sugli equilibri finanziari.

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

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

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

Particolare rilievo assume il ruolo del responsabile del servizio finanziario, il quale deve svolgere un'attività di direzione e coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione, acquisendo e monitorando le informazioni utili alla salvaguardia degli equilibri di bilancio.

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

Il controllo sugli equilibri finanziari del **Comune di Ruvo di Puglia** è disciplinato nel titolo V del regolamento sui controlli interni, dagli artt. 23 a 26.

Dall'item 5.3 del questionario si evince che gli organi comunali sono stati coinvolti una sola volta durante l'anno nel controllo degli equilibri finanziari.

Nel corso dell'anno 2019, l'ente non ha fatto ricorso all'anticipazione di tesoreria.

L'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti (2019) ha un valore di 19,70 giorni.

Il rendiconto è stato approvato con delibera del consiglio comunale n. 39/2020. Al 31 dicembre dell'esercizio sono stati segnalati debiti fuori bilancio per un importo di € 50.275,36 per i quali, con delibera di C.C. n. 14 e 15 del 21/05/2020, si è provveduto al riconoscimento di legittimità e copertura finanziaria. Con deliberazione di Consiglio comunale n. 54 in data

18/07/2019, si è provveduto alla ricognizione dello stato di attuazione dei programmi e alla verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

L'Organo di Revisione ha verificato e attestato che il risultato di amministrazione dell'esercizio 2019, presenta un avanzo di Euro 14.608.743,95, come segue:

		GESTIONE		
		RESIDUI	COMPETENZA	TOTALE
Fondo di cassa al 1° gennaio				6.130.958,41
RISCOSSIONI	(+)	3.093.228,60	18.071.516,87	21.164.745,47
PAGAMENTI	(-)	4.325.002,32	16.721.762,72	21.046.765,04
SALDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			6.248.938,84
PAGAMENTI per azioni esecutive non regolarizzate al 31 dicembre	(-)			0,00
FONDO DI CASSA AL 31 DICEMBRE	(=)			6.248.938,84
RESIDUI ATTIVI di cui derivanti da accertamenti di tributi effettuati sulla base della stima del dipartimento delle finanze	(+)	19.487.004,75	3.239.466,18	22.726.470,93
RESIDUI PASSIVI	(-)	4.215.177,53	4.366.583,76	8.581.761,29
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE CORRENTI	(-)			1.370.814,60
FONDO PLURIENNALE VINCOLATO PER SPESE IN CONTO CAPITALE	(-)			4.414.089,93
RISULTATO DI AMMINISTRAZIONE AL 31 DICEMBRE 2019 (A)	(=)			14.608.743,95

Il rendiconto dell'esercizio 2019, si chiude con un **risultato di amministrazione di parte disponibile pari ad € - 1.978.503,85**.

L'evoluzione del risultato di amministrazione dell'ultimo triennio, è di seguito esposto:

	2017	2018	2019
Risultato d'amministrazione (A)	13.998.687,89	13.680.535,14	14.608.743,95
<i>composizione del risultato di amministrazione:</i>			
Parte accantonata (B)	16.594.461,92	15.696.727,38	15.290.703,85
Parte vincolata (C)	470.602,08	555.331,13	516.462,46
Parte destinata agli investimenti (D)	1.264.133,05	715.857,62	780.081,29
Parte disponibile (E= A-B-C-D)	-4.330.509,16	-3.287.380,99	-1.978.503,65

La parte Accantonata, è costituita prevalentemente dal fondo crediti di dubbia esigibilità. Il tutto come meglio evidenziato nella tabella sottostante:

Parte accantonata

Fondo crediti di dubbia esigibilità al 31/12/2019	14.320.176,33
Fondo anticipazioni liquidità	0,00
Fondo perdite società partecipate	5.026,76
Fondo contenzioso (passività potenziali e spese legali)	918.600,00
Altri accantonamenti	46.900,76
Totale parte accantonata (B)	15.290.703,85

La composizione e la modalità di recupero del disavanzo 2019 è la seguente:

DESCRIZIONE	IMPORTO
a) MAGGIORE DISAVANZO DA RIACCERT. STRAORDINARIO DEI RESIDUI	3.287.380,99
b) QUOTA ANNUA DEL DISAVANZO APPLICATO AL BILANCIO CUI IL RENDICONTO SI RIFERISCE	167.849,67
c) DISAVANZO RESIDUO ATTESO (a-b)	3.119.531,32
d) DISAVANZO ACCERTATO CON IL RENDICONTO	1.978.503,65
e) QUOTA NON RECUPERATA DA APPLICARE AL BILANCIO 2020 (c-d) (solo se valore positivo)	-1.141.027,67

La conciliazione tra il risultato della gestione di competenza e il risultato di amministrazione, è di seguito evidenziata:

Gestione di competenza		
Fondo pluriennale vincolato di entrata	+	6.393.757,93
Totale accertamenti di competenza	+	21.310.983,05
Totale impegni di competenza	-	21.088.346,48
Fondo pluriennale vincolato di spesa	-	5.784.904,53
SALDO GESTIONE COMPETENZA	=	831.489,97

Gestione dei residui		
Maggiori residui attivi riaccertati	+	78.002,93
Minori residui attivi riaccertati	-	272.395,28
Minori residui passivi riaccertati	+	291.111,19
Impegni confluiti nel FPV	-	
SALDO GESTIONE RESIDUI	=	96.718,84

Riepilogo		
SALDO GESTIONE COMPETENZA	+	831.489,97
SALDO GESTIONE RESIDUI	+	96.718,84
AVANZO ESERCIZI PRECEDENTI APPLICATO	+	169.959,00
AVANZO ESERCIZI PRECEDENTI NON APPLICATO	+	13.510.576,14
AVANZO (DISAVANZO) D'AMMINISTRAZIONE AL 31.12.2019	=	14.608.743,95

Nelle scritture contabili dell'Ente persistono residui passivi provenienti dal 2018 e da esercizi precedenti.

L'evoluzione della cassa vincolata nel triennio 2017-2018-2019 è di seguito evidenziata:

Consistenza cassa vincolata	+/-	2017	2018	2019
Consistenza di cassa effettiva all'1.1	+	2.142.118,74	2.526.129,46	6.130.958,41
Somme utilizzate in termini di cassa all'1.1	+	0,00	0,00	0,00
Fondi vincolati all'1.1	=	2.142.118,74	2.526.129,46	2.693.564,70
Incrementi per nuovi accrediti vincolati	+	2.526.107,89	3.007.252,33	1.760.553,63
Decrementi per pagamenti vincolati	-	2.142.097,17	2.839.817,09	2.525.716,47
Fondi vincolati al 31.12	=	2.526.129,46	2.693.564,70	1.928.401,86
Somme utilizzate in termini di cassa al 31.12	-	0,00	0,00	0,00
Consistenza di cassa effettiva al 31.12	=	2.526.129,46	2.693.564,70	1.928.401,86

L'Ente ha accantonato fondi per passività potenziali, a seguito di ricognizione del contenzioso esistente al 31/12, per euro 918.600,00.

I fondi per rischi e oneri sono così distinti:

fondo per controversie	918.600,00
fondo perdite società partecipate	-
fondo per manutenzione ciclica	-
fondo per TFM SINDACO	6.172,88
fondo rinnovi contrattuali	40.727,88
totale	965.500,76

L'efficienza dell'attività di contrasto all'evasione tributaria nelle fasi di accertamento e di riscossione è illustrata nella tabella sottostante:

	Accertamenti	Riscossioni	FCDE Accantonamento	FCDE
			Competenza Esercizio 2019	Rendiconto 2019
Recupero evasione IMU	143213,91	93213,91	14012,25	182631,55
Recupero evasione TARSU/TIA/TARES	7745,42	5395,24	425,00	0,00
Recupero evasione COSAP/TOSAP	78863,75	66885,81	0,00	0,00
Recupero evasione altri tributi	43463,53	34670,34	0,00	0,00
TOTALE	273286,61	200165,30	14437,25	182631,55

L'andamento della riscossione in conto residui nell'ultimo quinquennio, relativamente alle seguenti entrate, è esposto nella seguente tabella:

RESIDUI ATTIVI		ESERCIZI PRECEDENTI	2015	2016	2017	2018	2019	TOTALE RESIDUI CONSERVATI	FCDE AL 31_12
IMU	RESIDUI INIZIALI	492.408,70	0	0	0	0	2.437.846,38	2.930.255,08	
	RISCOSSI AL 31_12	57.700,28	0	0	0	0	2.355.951,11	2.413.651,39	
	PERCENTUAL E DI	11,7180	0	0	0	0	96,6407	516.603,69	342921,53
ARSU-TIA-TARI	RESIDUI INIZIALI	648.392,42	420.849,31	389.166,20	490.038,75	727.770,92	3.866.098,29	6.542.315,89	
	RISCOSSI AL 31_12	30.340,75	25.631,70	35.002,55	92.174,25	328.469,52	2.828.766,29	3.340.376,15	
	PERCENTUAL E DI	4,6794	6,0905	8,9942	18,8096	45,1336	73,1685	3.201.939,74	2077739,73
SANZIONI PER VIOLAZIONI CODICE DELLA STRADA	RESIDUI INIZIALI	10.513,20	0	0	0	0	0	10.513,20	
	RISCOSSI AL 31_12	0,81	0	0	0	0	0	0,81	
	PERCENTUAL E DI	0,0077	0	0	0	0	0	10.512,39	7259,86
FITTI ATTIVI E CANONI PATRIMONIALI	RESIDUI INIZIALI	334.655,59	82.881,09	93.922,97	52.185,39	44.979,17	173.074,11	781.698,32	
	RISCOSSI AL 31_12	502,75	376,32	-	748,84	1.487,69	15.225,04	18.340,64	
	PERCENTUAL E DI	0,1502	0,4540	-	1,4350	3,3075	8,7968	763.357,68	686546,78
PROVENTI ACQUEDOTTO	RESIDUI INIZIALI	0	0	0	0	0	0	-	
	RISCOSSI AL 31_12	0	0	0	0	0	0	-	
	PERCENTUAL E DI	0	0	0	0	0	0	-	
PROVENTI DA PERMESSO DI COSTRUIRE	RESIDUI INIZIALI	130.427,19	12.064,27	-	1.850,28	36.373,58	-	180.715,32	GARANITITI DA POLIZIE FIDEIUSSORIE
	RISCOSSI AL 31_12	0	0	0	0	0	0	-	
	PERCENTUAL E DI	-	-	#DIV/0!	-	-	#DIV/0!	180.715,32	
PROVENTI CANONI DEPURAZIONE	RESIDUI INIZIALI	0	0	0	0	0	0	-	
	RISCOSSI AL 31_12	0	0	0	0	0	0	-	
	PERCENTUAL E DI	0	0	0	0	0	0	-	

Dalle suesposte tabelle si evince una inadeguata capacità di riscossione, tale da determinare potenziali situazioni di squilibrio finanziario.

Al fine di perseguire una corretta gestione dei residui, occorre procedere alla ricognizione annuale dei residui che consenta di determinare, in maniera circostanziata e analitica, i crediti di dubbia e difficile esazione, i crediti inesigibili, ed i crediti insussistenti. Ai responsabili dei servizi spetta il compito di operare la ricognizione e di avanzare proposte circa la cancellazione, ovvero il mantenimento dei residui. Al responsabile del servizio finanziario spetta l'adozione della determinazione di riaccertamento. L'organo di revisione non può limitarsi ad una verifica formale, ma deve attuare controlli anche campione. I revisori hanno precisi obblighi di controllo, riscontro e vigilanza soprattutto in relazione alle ragioni del mantenimento dei residui attivi vetusti. Per le iscrizioni in bilancio dei residui attivi è necessario verificare l'esistenza delle ragioni del relativo mantenimento, non essendo sufficiente riscontrare l'assenza delle ragioni per la relativa cancellazione. Occorre procedere ad una valutazione scrupolosa e continua dell'entità e della sussistenza di queste poste, al fine di evitare l'utilizzo di risorse esistenti solo formalmente in bilancio. Ciò, è finalizzato a neutralizzare l'effetto espansivo della spesa derivante dalla presenza in bilancio dei residui attivi di parte corrente iscritti per un lungo periodo di tempo, senza aver dato luogo ad effettivi riscossioni. Il mantenimento di risorse a bassissimo grado di movimentazione determina, in caso di successiva applicazione dell'avanzo, una **fittizia**

copertura delle spese con conseguenti riflessi sull'attendibilità del risultato di amministrazione. Ciò postula una corretta e congrua contabilizzazione di tale partite contabili, le quali dovrebbero essere stralciate, nel caso in cui vengano meno le singole ragioni di credito, assicurando in tal modo la presenza di un avanzo di amministrazione che, prudentemente, escluda la componente dei residui attivi definitivamente inesigibili.

Conclusivamente la Sezione, preso atto di quanto evidenziato dall'Ente, rileva che, al fine di potenziare l'azione di contrasto all'elusione ed evasione tributarie comunale, si rende necessario che l'ente si doti di un organico piano annuale di contrasto all'evasione e svolga una accurata attività di monitoraggio e controllo finanziario con particolare riguardo all'elevato ammontare dei residui attivi contabilizzati.

4. Controllo strategico

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

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

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

La eventuale segnalazione di scostamenti in esito al monitoraggio operato con il controllo strategico, al fine dell'adozione di misure correttive, richiede verifiche periodiche che

consentano di riorientare tempestivamente l'azione dell'ente verso obiettivi predefiniti in sede di programmazione.

L'ente ha adottato i seguenti strumenti di programmazione finanziaria nel corso del 2019:

- **Documento Unico di Programmazione per il periodo 2019/2021**, approvato con deliberazione di c.c. n. 57/2018, in cui sono contenuti gli indirizzi di base per l'attività di guida strategica ed operativa dell'intera struttura. Il D.U.P. si compone di due sezioni: **strategica**, in cui sono stati individuati gli obiettivi strategici; e **operativa**, comprendente il programma del fabbisogno del personale (approvato con delibera di g.c. n. 48/2018), il programma triennale delle opere pubbliche e il relativo elenco annuale (approvato con delibera CC n. 11/2018), il Piano biennale degli acquisiti e dei servizi (approvato con delibera GC n. 49/2018) e il Piano delle alienazioni e valorizzazione degli immobili comunali (approvato con delibera g.c. n. 377/2017); il conseguente **bilancio di previsione 2019-2021**, approvato con delibera c.c. n. 39/2019; - il **Piano Esecutivo di Gestione – P.E.G./Piano della performance** (ex art. 169 T.U.E.L.), approvato con deliberazione di g.c. n. 245/2019, in cui sono stati evidenziati gli obiettivi gestionali connessi a quelli strategici, assegnati a ciascun responsabile di settore unitamente alle dotazioni finanziarie e risorse umane. Il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza 2019-2021 è stato adottato con deliberazione della Giunta Comunale n. 30 del 30.01.2019.

Nella relazione sul funzionamento complessivo del sistema di valutazione, trasparenza e integrità dei controlli interni per l'anno 2019, è indicato che Il Piano Operativo di Amministrazione del Comune di Ruvo di Puglia, condiviso dal Nucleo di Valutazione e validato dal Foromez, tenuto conto dei punti di debolezza rilevati, ha individuato i seguenti obiettivi e risultati da realizzare:

OBIETTIVI	RISULTATI
1. Miglioramento del rapporto tra strategia dell'Amministrazione e obiettivi di performance	Coordinamento tra pianificazione economico-finanziaria e ciclo delle performances Accrescimento delle competenze del personale impegnato nei processi pianificatori/programmatori
2. Puntuale definizione di tempi, ruoli e tools del ciclo delle performances	Aggiornamento dello SMIVAP
3. Correlazione tra ciclo della performance, Anticorruzione e trasparenza e controlli interni	Revisione/aggiornamento dell'apparato regolamentare

Il Nucleo di Valutazione ha validato la Relazione sulla *performance*, adottata con deliberazione della Giunta comunale n. 85 del 21.04.2020.

In conclusione, la Sezione prende atto di quanto sopra rappresentato e ritiene che il sistema di controllo strategico adottato dall'ente non presenti significative criticità.

5. Controllo sulla qualità dei servizi.

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

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

Il monitoraggio della qualità percepita è essenziale per il miglioramento del servizio e, a tal fine, conoscere le aspettative e i bisogni dei destinatari è condizione indispensabile per la costruzione di indicatori di misurazione e verifica della qualità, quale rapporto tra prestazioni erogate e bisogni soddisfatti.

Il valore della *customer satisfaction* nelle amministrazioni pubbliche consiste nell'individuare il potenziale di miglioramento dell'Ente, rilevando i fattori su cui si registra lo scarto maggiore tra ciò che l'amministrazione è stata in grado di realizzare e ciò di cui gli utenti hanno effettivamente bisogno o che si aspettano di ricevere.

Rilevare la *customer satisfaction* serve a costruire un modello di relazione amministrazione-cittadini basato sulla fiducia e a dare nuova legittimazione all'azione pubblica fondata sulla capacità di fornire risposte tempestive e corrispondenti ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese (Sez. Autonomie, delibera n. 5/2017/INPR).

In sede istruttoria, è stato chiesto all'ente se sia stato o meno elaborato e applicato nell'anno l'indicatore di accessibilità delle informazioni, l'indicatore di correttezza con l'utenza, di affidabilità del servizio, di completezza del servizio, di conformazione agli standard di qualità, di reclami e segnalazioni di disservizi.

L'ente ha risposto rimandando a quanto inizialmente premesso, motivando la causa di tale omissione *"alle carenze di risorse umane e strumentali dedicate alle diverse attività di controllo"*. Il Comune ha inoltre precisato: *"a parziale rettifica di quanto riportato nel referto, si*

precisa che nell'anno 2019 è stato utilizzato l'indicatore relativo ai reclami e segnalazioni di disservizi. L'ente è impegnato, anche in forza di una acquisita maggiore disponibilità di risorse umane a ciò dedicate, a sviluppare un sistema strutturato ed organico di indicatori riguardanti i diversi aspetti della gestione dei servizi medesimi. L'amministrazione comunale intende, inoltre, implementare le indagini di customer avvalendosi anche di piattaforme a ciò dedicate e messe a disposizione da enti sovraordinati".

Nell'ambito del controllo sulla qualità dei servizi, è stato inoltre chiesto all'ente di motivare le disfunzioni interne dell'ente per cui non sia stato possibile rispondere in maniera esauriente ai quesiti del referto n. 7.5, 7.6, 7.7, 7.9, 7.10. Anche per queste risposte l'ente ha rimandato alla grave carenza di personale che ha caratterizzato il 2019.

Da quanto precede emerge un quadro inadeguato di misurazione della qualità dei servizi, stante la pressoché totale assenza di un sistema organico di rilevazione, elaborazione ed analisi del livello dei servizi erogati.

6. Controllo sugli organismi partecipati

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

Il comma 2 dell'art. art. 147-*quater* del TUEL prevede, a tal fine, che l'amministrazione stabilisca preventivamente gli obiettivi gestionali cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi e organizzi un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società. Sulla base di tali informazioni, l'ente locale è tenuto ad effettuare il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuando le opportune azioni correttive.

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

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

Gli artt. 29-40 del regolamento sui controlli interni disciplinano il controllo sulle società partecipate non quotate e sulle società *in house*. L'art. 36 prevede report con diverse finalità a cadenze temporali differenti. Nel referto trasmesso l'ente ha indicato di aver adottato e previsto n. 2 report periodici.

L'ente ha effettuato la ricognizione delle partecipazioni societarie di cui all'art.20 del D.Lgs.n.175/2016 (T.U.S.P.) con deliberazione di C.C. n. 102 del 23.12.2019.

Il Comune alla data del 31.12.2019 deteneva partecipazioni nelle seguenti società: 1.Ruvo Servizi SRL; 2. Servizi Ambientali per il Nord Barese S.p.a. (SANB SPA); 3. Consorzio per lo Sviluppo dell'Area Conca Barese S.c.a r.l.; 4. Murgia Più Società Consortile a r.l., 5. Gruppo di Azione Locale Murgia Più S.c.a r.l..

Nella nota di risposta alle richieste istruttorie, oltre alla classificazione delle partecipate, l'ente si è limitato ad indicare che *“con riferimento alla società Ruvo Servizi Srl, società in house del Comune di Ruvo di Puglia, il controllo viene svolto **in occasione dell'esame della relazione sul generale andamento della gestione**, inviata semestralmente ai sensi dell'art. 22 Statuto, e in sede di **approvazione del bilancio di esercizio**, con allegate relazioni sulla gestione e sul governo societario. La Società SANB SPA, società in house a partecipazione congiunta con altri Comuni (11,8% quota di partecipazione del Comune di Ruvo di Puglia), alla data del 31.12.2019 era inattiva. Con riferimento alle altre Società, a partecipazione minoritaria, Consorzio per lo Sviluppo dell'Area Conca Barese S.c.a r.l.(7,5%), Murgia Più Società Consortile a r.l. (4,624 %), Gruppo di Azione Locale Murgia Più S.c.a r.l.(4,00 %), **il controllo è stato svolto in occasione della ricognizione periodica delle partecipazioni di cui all'art. 20 del D.Lgs. n. 176/2016**. Per il controllo di qualità è stata prevista una verifica annuale, anche ai fini della valutazione della performance. Nell'aggiornamento al regolamento saranno comunque precisati numero e cadenze dei report”*.

Da quanto è emerso in sede istruttoria, non sussistono specifici ed articolati report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali; criticità che si riflette anche nella mancata elaborazione ed applicazione di

indicatori per misurare gli obiettivi di efficacia, efficienza, economicità, di redditività, di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti, con ciò rinunciando ad un efficace monitoraggio dell'andamento delle gestioni delle singole società ed alla possibilità di indicare adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamenti dagli obiettivi assegnati, anche con riferimento ad eventuali squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente (art. 147-*quater*, comma 3 del TUEL).

I soggetti che nell'anno 2019 sono compresi nel Gruppo Amministrazione Pubblica sono i seguenti:

Denominazione	Cod. Fiscale/P.IVA	Categoria	Tipologia di partecipazione	Società in house	Organismo titolare di affidamento diretto	%	Motivo di esclusione dal perimetro di consolidamento
						partecipazione	
Ruvo Servizi s.r.l.	5693670720	3.1 società controllata	controllata	si	si	100	nessuno
Sanb spa	7698630725	3.2 società partecipata	partecipata	si	si	11,80	nessuno

I soggetti che, nell'anno 2019, sono compresi nel bilancio consolidato sono le seguenti società:

Denominazione	Codice Fiscale	% partecipazione	Anno di riferimento bilancio	Metodo di consolidamento
RUVO SERVIZI S.R.L.	5693670720	100%	2019	INTEGRALE
S.A.N.B. S.P.A.	7698630725	11.8%	2019	PROPORZIONALE ALLA QUOTA DI PARTECIPAZIONE

Dal verbale n. 24/2020 del collegio dei revisori al rendiconto del comune di Ruvo di Puglia per l'esercizio 2019, è emerso quanto segue:

"Si sono verificati casi di mancata conciliazione dei rapporti creditor e debitori tra l'Ente e gli Organismi Partecipati, e sono i seguenti:

- S.A.N.B. S.p.A. ha evidenziato **somme discordanti** rispetto a quelle rappresentate dall'Ente derivanti da maggiori crediti vantati dall'Ente;
- Consorzio per lo sviluppo dell'Area Conca Barese ha evidenziato somme discordanti rispetto a quelle rappresentate dall'Ente derivante dall'annualità 2018 che al 31 dicembre 2019 non risultava ancora pagata".

A parere di questa Sezione, le discrasie contabili sopra evidenziate sono la diretta conseguenza di una contabilità inattendibile e carente sotto il profilo della corretta conciliazione delle partite contabili di debito/credito.

Rileva inoltre il Collegio che dalla Relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2019, emerge, tra l'altro, quanto alla **verifica rapporti di debito e credito con i propri enti strumentali e le società controllate e partecipate**, che il sistema informativo non consente di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate.

La Sezione sottolinea la necessità che l'Ente definisca procedure di controllo delle società in cui detiene partecipazioni, anche se non direttamente affidatarie di servizi fondamentali da parte del Comune o minoritarie, adottando periodici monitoraggi sulla situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società e sugli obiettivi stabiliti, spettando all'ente elaborare idonei indici di rilevazione di una sana gestione ed organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società.

Il controllo sulle società partecipate non quotate, in un'ottica integrata di sistema, deve essere funzionale alla verifica dell'andamento della gestione nei suoi riflessi sul bilancio dell'ente e, nel contempo, fornire elementi utili all'adeguato esercizio degli altri controlli.

La Sezione raccomanda, pertanto, di strutturare il controllo con l'adozione di un sistema informativo idoneo a rilevare, mediante specifici indicatori, i rapporti finanziari con le società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle stesse, nonché i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Senza pretermettere che il controllo sulle società partecipate non quotate dovrebbe altresì fornire elementi utili ad un adeguato esercizio del controllo sulla qualità dei servizi ed essere funzionale alla verifica del rispetto delle norme di legge da parte di tali organismi.

In sintesi, il complessivo sistema di controlli interni dell'ente quale emerso dal referto relativo all'esercizio 2019, e dalle correlate informazioni aggiuntive acquisite in sede istruttoria, restituisce una solo parziale adeguatezza dello stesso alla normativa richiamata, con conseguente necessità di proseguire nell'attuazione di una sinergica collaborazione fra le diverse tipologie di controllo, affinandone metodi e contenuti, al fine di mettere in relazione le diverse funzionalità cui sono deputati. In tale direzione i diversi controlli dovrebbero essere osservati come un unico sistema di misurazione integrato, in grado di

raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l'insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo deve dotarsi. Affinché tale integrazione sia effettiva, è poi necessario che i rispettivi contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell'ente.

In conclusione, la Sezione, nel prendere atto dello stato di attuazione del sistema dei controlli interni, come emerso dal referto del Sindaco e dall'esame istruttorio svolto, si riserva di accertare il completo adeguamento del sistema dei controlli e dei regolamenti del Comune di Ruvo di Puglia alle norme di legge.

P Q M

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

ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Comune di Ruvo di Puglia (BA)** nell'esercizio 2019, con le osservazioni sopra evidenziate.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria:

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

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

Così deciso in Bari nella Camera di Consiglio del **29 giugno 2023**.

PRESIDENTE Relatore

Pres. Dott. Enrico Torri