Deliberazione n. 105/2026/VSGC

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

Cinzia Barisano	Presidente
Nunzio Mario Tritto	Primo referendario
Daniela Piacente	Primo referendario, *relatore*
Donatella Palumbo	Referendario
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla verifica del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Andria (BT) relativamente agli esercizi 2021, 2022 e 2023;

udito il relatore, dott.ssa Daniela Piacente, nella camera di consiglio del 27 maggio 2026 convocata con ordinanza n. 14/2026.

Premesso in

FATTO

1. Il Comune di Andria fa parte del territorio della Provincia di Barletta-Andria-Trani; la popolazione residente, rilevata all'1.1.2026, è di 96.520 abitanti (dato *Istat*).

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, sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021, e con

deliberazione n. 2/2024/INPR dell'11 gennaio 2024, relativa al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023, il Comune di Andria ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo i relativi referti, rispettivamente in data 27 gennaio 2023 (per l'esercizio 2021), 8 marzo 2024 (con riferimento all'esercizio 2022) e in data 15 luglio 2024 (con riferimento all'esercizio 2023).

3. L'analisi dei referti annuali ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi di valutazione, che l'Ente ha provveduto a trasmettere puntualmente in data 12 febbraio 2026, tramite l'applicativo ConTe.

4. L'ultima verifica compiuta dalla Sezione sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nel Comune di Andria, (deliberazione n. 137/2021/VSGC), ha evidenziato l'inadeguatezza del sistema dei controlli interni con riferimento all'esercizio 2018.

5. Tanto premesso, alla luce dell'istruttoria e dei dati acquisiti in relazione agli esercizi 2021, 2022 e 2023, si espongono gli esiti dell'attività svolta in merito alle singole tipologie di controllo interno.

Considerato in

DIRITTO

L'art. 148, comma 1, TUEL dispone che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verifichino 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 TUEL sono espressamente disciplinati agli artt. 147 e ss. TUEL, 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 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, Tuel, 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.

1. IL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Il Comune di Andria, in sede di riscontro istruttorio, ha preliminarmente rappresentato che il *"Regolamento sul sistema dei controlli interni"*, adottato con deliberazione consiliare n. 3 dell'11 marzo 2013, risulta tuttora vigente, precisando, al contempo, che è intenzione dell'ente provvedere a un suo aggiornamento nell'annualità in corso (2026), a seguito delle modifiche normative intervenute, con particolare riferimento agli strumenti di programmazione.

È stato, inoltre, trasmesso il regolamento sul *"controllo analogo"* delle società *in house,* approvato con deliberazione n. 37 del 31 luglio 2017, come richiesto in sede

istruttoria, senza tuttavia fornire il collegamento ipertestuale diretto alla pagina del sito istituzionale in cui il regolamento risulta pubblicato.

Passando alle singole tipologie di controllo, l'attività istruttoria svolta in ordine alle concrete modalità attuative e agli esiti effettivamente conseguiti ha consentito di rilevare quanto segue.

***

2. IL CONTROLLO DI REGOLARITÀ AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Ai sensi dell'art. 147-*bis* Tuel, **il controllo di regolarità amministrativa e contabile** previsto è esercitato, **in via preventiva**, da ciascun responsabile di servizio attraverso il parere di regolarità tecnica e dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile, nonché del visto di attestazione della copertura finanziaria. Il controllo di regolarità amministrativa viene esercitato **in via successiva** con le modalità definite dall'ente e sotto la direzione del Segretario generale. In base all'art. 147-*bis*, comma 2, tale controllo si estende a "*[…] le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento*". Le risultanze del controllo di regolarità amministrativa sono periodicamente trasmesse a "*cura del Segretario, ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e agli organi di valutazione dei risultati dei dipendenti, come documenti utili per la valutazione, e al consiglio comunale*" (Art. 147-*bis*, comma 3).

Il "*Regolamento sul sistema dei controlli interni*" del Comune di Andria disciplina le modalità di esercizio del controllo di regolarità amministrativa e contabile**,** in via preventiva (artt. 4 e 5) e successiva (art. 6). Nella sua fase successiva, tale controllo è svolto sotto la direzione del Segretario comunale, mediante verifica *ex post* degli atti selezionati a campione (art. 6, comma 2).

Ai sensi dell'art. 6, comma 5, del regolamento, formano oggetto di controllo successivo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, tra cui i verbali delle violazioni al Codice della Strada e i permessi di costruire, nelle seguenti percentuali minime: il 5% delle determinazioni di impegno di spesa, il 10% dei contratti e il 3% degli altri atti amministrativi. Ai sensi della medesima disposizione, sono, inoltre, sottoposti a controllo tutte le determinazioni e

gli altri atti amministrativi segnalati, con adeguata motivazione, su iniziativa di almeno un consigliere comunale.

L'attività di verifica è effettuata sulla base di un **apposito programma annuale**, definito all'inizio dell'esercizio e comunicato ai dirigenti responsabili di settore, alla Giunta e al Consiglio comunale (art. 6, comma 3) e si fonda sui seguenti indicatori: il rispetto delle norme di legge, la correttezza e la regolarità delle procedure seguite, nonché la correttezza formale nella redazione degli atti (art. 6, comma 4, del medesimo regolamento).

Il regolamento prevede che le risultanze del controllo successivo siano trasmesse dal Segretario comunale, **con cadenza almeno semestrale**, ai dirigenti responsabili dei settori interessati, corredate delle direttive cui conformarsi in presenza di irregolarità riscontrate. Le medesime risultanze sono altresì inoltrate al Collegio dei revisori dei conti, all'organo preposto alla valutazione del personale e al Consiglio comunale (art. 6, comma 6).

Venendo agli **esiti dell'istruttoria condotta**, si rileva che il Comune di Andria ha approvato il programma annuale dei controlli interni soltanto nel 2021 *(cfr.* deliberazione di G.C. n. 146 del 30 settembre 2021).

Detto programma qualifica espressamente il sistema dei controlli interni come strumentale alla prevenzione del rischio corruttivo, individuando le aree a più elevato rischio, sulle quali concentrare prioritariamente le verifiche. Al contempo, introduce alcune modifiche rispetto al regime ordinario di cui all'art. 6, comma 5, del regolamento sui controlli interni, adattandosi alle specificità dell'ente e agli esiti delle precedenti sessioni di controllo. In particolare, vengono introdotti criteri di equilibrio numerico tra le estrazioni degli atti delle varie articolazioni organizzative dell'ente e considerata la sostanziale conformità degli atti verificati negli ultimi due anni, viene operata una riduzione a un decimo della percentuale dei verbali di violazione al codice della strada da estrarre, con estensione del controllo alle attività esecutive tese alla riscossione delle entrate e ai loro esiti.

Tale disciplina è stata mantenuta anche nelle annualità 2022 e 2023, secondo quanto riferito nel riscontro istruttorio.

Ulteriore sviluppo si registra nel 2022, esercizio nel quale anche gli atti relativi al PNRR risultano sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa. Nel

2022 il controllo ha riguardato tutte le determinazioni afferenti al PNRR, mentre nel 2023 la soglia è stata ridotta al 10%.

Venendo ai referti trasmessi, è emerso che, per tutte le annualità considerate, i *report* semestrali risultano sistematicamente adottati e trasmessi ben oltre la scadenza del semestre di riferimento, con ritardi che in taluni casi si protraggono per oltre dodici mesi dalla chiusura del periodo oggetto di verifica. Tale situazione è stata rilevata sia per il primo che per il secondo semestre di ciascun esercizio, come attestato dalle deliberazioni di approvazione dei relativi referti (*cfr. allegati a riscontro istruttorio dal n. 3 al n. 8).* Un lieve miglioramento si registra nell'esercizio 2024, nel quale il *report* relativo al secondo semestre 2023 risulta adottato in data 5 aprile 2024, a fronte del più significativo ritardo che aveva caratterizzato l'approvazione del *report* del primo semestre 2023, intervenuta soltanto in data 6 marzo 2024.

Analoghi profili di criticità si evidenziano sotto il profilo della tempistica di estrazione degli atti da sottoporre a verifica, che risulta, in tutti i casi esaminati, non prossima alla chiusura dei rispettivi semestri di riferimento, incidendo sulla tempestività del controllo successivo *(cfr. allegati a riscontro istruttorio dal n. 9 al n. 11*).

Quanto alla tecnica di campionamento, negli anni 2021 e 2022, è stata utilizzata una metodologia di casualità semplice mediante *software* di estrazione automatica basato su numeri progressivi. A partire dal 2023, il sistema si è evoluto mediante l'introduzione di una tecnica ragionata per le aree individuate come a maggior rischio corruttivo, secondo le indicazioni del P.T.P.C.T., mentre il campionamento casuale semplice è stato mantenuto solo per le tipologie di atti considerate marginali.

Quanto al contenuto dei referti, gli stessi contengono un articolato insieme di raccomandazioni, che il Segretario generale formula sia in chiave correttiva rispetto alle criticità riscontrate, sia in chiave propositiva per il miglioramento strutturale del sistema dei controlli interni (cfr. in particolare *report* relativo al I semestre 2021).

Con specifico riguardo ai tempi di pagamento, oggetto di specifico approfondimento in sede istruttoria, l'ente ha rappresentato che la causa principale del ritardo è da ricondurre alla fortissima carenza di liquidità, che ha determinato il massiccio utilizzo di anticipazioni di tesoreria e il continuo incremento della debitoria commerciale. Le principali misure adottate nel corso del triennio per fronteggiare tale criticità sono rappresentate da:

- utilizzo del Fondo di rotazione ex art. 243-*ter* Tuel, per l'estinzione della debitoria censita a tutto il 2018;
- utilizzo dell'anticipazione di liquidità ex d.l. n. 34/2020 per estinguere la debitoria del 2019;
- estinzione della debitoria del 2020 mediante i contributi statali ex art. 53, comma 1, d.l. n. 104/2020, pari a circa 19,8 milioni di euro;
- adozione della deliberazione di Giunta n. 112 del 13 luglio 2021, recante indirizzi di gestione del procedimento dei pagamenti, in attesa dell'approvazione del PRFP da parte della Corte dei conti;
- pagamento in ordine cronologico della debitoria in essere, nel rispetto dei vincoli di tesoreria previsti dal monitoraggio semestrale del PRFP;
- sottoscrizione, nel 2024, di un accordo con il MEF ai sensi dell'art. 40, commi 6 e 7, del d.l. n. 19/2024, per il rispetto dei tempi di pagamento;
- istituzione, nel 2025, di una *Unità di Progetto Intersettoriale* denominata "*Struttura dedicata, preposta a garantire il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali*", ai sensi dell'art. 40, comma 8, del d.l. n. 19/2024;
- modifica del Regolamento di contabilità (D.G.C. n. 60/2024) e adozione di determinazioni settoriali per l'individuazione dei responsabili dei tempi di pagamento.

L'ente ha altresì rappresentato che il monitoraggio della situazione debitoria avviene costantemente attraverso la consultazione della Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC) e che l'ufficio ragioneria effettua periodicamente verifiche di cassa volte a garantire il pagamento delle fatture nei termini di legge.

Osservazioni

Alla luce di quanto precede, può ritenersi che, nel triennio in esame, il Comune abbia compiuto pregevoli sforzi nell'affinamento delle procedure di controllo di regolarità amministrava e contabile, adeguandole progressivamente alle specificità dell'ente. Si esprime apprezzamento, in particolare, per l'adozione, a partire dal 2023, di una tecnica ragionata di campionamento per le aree connotate da più elevato rischio corruttivo.

Ciò nondimeno, la Sezione ritiene di dover richiamare l'attenzione del Comune su alcune criticità che ancora permangono. Occorre, in primis, assicurare una maggiore tempestività nello svolgimento del controllo successivo, il che implica, per un verso, l'adozione

del programma annuale all'inizio di ciascun esercizio, anche alla luce delle criticità emerse nell'annualità precedente; dall'altro, l'approvazione dei report semestrali in tempi ragionevolmente prossimi alla chiusura del semestre cui si riferiscono. Si tratta, invero, di una condizione imprescindibile affinché il controllo possa produrre i propri effetti conformativi, con particolare riguardo alle aree a più elevato rischio corruttivo e agli atti connessi all'attuazione del PNRR. Da ultimo, la Sezione raccomanda all'ente di proseguire nell'opera di riduzione del debito commerciale accumulato e di consolidare le procedure operative sin qui introdotte, assicurando un monitoraggio assiduo della posizione debitoria per il tramite della Piattaforma dei Crediti Commerciali (PCC).

3. IL CONTROLLO DI GESTIONE

Il controllo di gestione è delineato dall'art. 147, comma 2, lett. a) Tuel come un controllo diretto a verificare "*l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati*".

L'art. 196 Tuel individua, come scopo del controllo di gestione, la "*realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa*".

Ai sensi dell'art. 197 Tuel il controllo di gestione si esplica attraverso la predisposizione del Piano esecutivo di gestione (P.E.G.), la rilevazione dei dati relativi ai costi e ai proventi, nonché la rilevazione dei risultati raggiunti, la valutazione dei dati predetti in rapporto al Piano degli obiettivi, al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa (comma 2). Il controllo di gestione deve essere svolto riguardo ai singoli servizi e centri di costo, così da poter verificare, analiticamente e complessivamente, investimenti e risultati (comma 3) e poter valutare nel miglior modo possibile efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa (comma 4).

Inoltre, l'art. 198 Tuel dispone che "*la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare*

l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili", mentre l'art. 198-*bis* del medesimo testo unico prescrive che il referto del controllo di gestione sia inviato anche alla Corte dei conti, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 28/2014/INPR, ha 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*; - il sistema di *reporting*.

La medesima Sezione ha altresì sottolineato, con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, che "*la sua impostazione va preceduta da una precisa definizione degli obiettivi gestionali di breve periodo, affidati ai responsabili dei servizi con il piano esecutivo di gestione o con il piano dettagliato degli obiettivi*"; che attraverso *"la comparazione tra costi e servizi si pervengono a valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività intesa a realizzare gli obiettivi"*; infine *"[…] affinché il controllo di gestione possa realmente essere efficace, è indispensabile che venga supportato da un buon sistema informativo, da cui ricavare continuativamente le informazioni e i dati necessari*".

Il "*Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni*" del Comune di Andria disciplina il controllo di gestione, individuandone finalità, assetto organizzativo e modalità operative, in coerenza con il quadro normativo delineato dagli artt. 196 e ss. del Tuel.

In particolare, l'art. 7 del regolamento attribuisce la titolarità del controllo di gestione a ciascun dirigente responsabile di settore, chiamato ad esercitare tale funzione con il coordinamento e il supporto del settore finanziario. Ciascun dirigente è, altresì, tenuto a individuare, nell'ambito della propria struttura, un dipendente cui affidare compiti di rilevazione e monitoraggio dei dati economici ed extracontabili rilevanti ai fini dell'esercizio del controllo.

L'art. 8 del regolamento (*Modalità operative del controllo di gestione)* individua le finalità della verifica, consistenti nella rilevazione del rapporto tra costi sostenuti e risultati conseguiti, nell'individuazione delle cause di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi attesi e nella segnalazione di irregolarità o criticità gestionali, con eventuale formulazione di proposte correttive. Il comma 2 della medesima

disposizione articola il controllo in tre fasi: *i)* predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi, da integrare con il PEG; *ii)* rilevazione dei dati relativi a costi, proventi e risultati conseguiti; *iii)* valutazione di tali dati rispetto agli obiettivi programmati, ai fini della verifica dello stato di attuazione e della misurazione dei relativi indicatori di risultato.

Per quanto concerne l'attività di reportistica, l'art. 9 (*Sistema di monitoraggio e di rendicontazione*) prevede che le risultanze del controllo di gestione confluiscano in relazioni, da redigersi con cadenza almeno annuale, entro il 30 settembre, destinate a consentire, agli amministratori, di verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati; ai dirigenti, di valutare la gestione dei servizi di competenza, nonché all'organo preposto di esaminare l'operato dei dirigenti e dei titolari di posizione organizzativa. Il controllo si avvale delle risultanze della contabilità finanziaria e, ove presente, della contabilità economico-patrimoniale, oltre che di dati extracontabili. Le verifiche periodiche e il referto previsti dagli artt. 198 e 198-bis Tuel sono predisposti dalla struttura operativa di cui all'art. 7, sotto il coordinamento del direttore generale o, in sua assenza, del Segretario generale.

Venendo **all'esito dell'istruttoria**, l'esame del riscontro e della documentazione trasmessa ha consentito di rilevare quanto segue.

L'ente ha dichiarato di essersi conformato alle previsioni regolamentari, attribuendo la titolarità del controllo di gestione a ciascun dirigente responsabile di settore, con il supporto del settore finanziario. L'amministrazione ha, altresì, precisato di aver adottato, in conformità alle disposizioni regolamentari, gli atti programmatori indispensabili allo svolgimento del controllo di gestione, segnatamente, il Documento Unico di Programmazione (DUP), il bilancio pluriennale, il Piano della *performance* triennale (quest'ultimo articolato in un dettagliato piano degli obiettivi corredato di specifici indicatori di misurazione), nonché il Piano Esecutivo di Gestione (PEG).

Quanto alla tempistica di svolgimento del controllo, l'ente ha dichiarato di aver condotto le verifiche con riferimento alla data del 31 dicembre di ciascun esercizio, in parziale difformità rispetto a quanto disposto dall'articolo 9 del regolamento comunale (che prevede la redazione di relazioni annuali al 30 settembre),

giustificando tale scelta con l'esigenza di considerare l'intero andamento della gestione annuale.

Emerge, tuttavia, un significativo profilo di criticità con riferimento alla tempestività dei *report* prodotti.

Ed invero, i referti relativi agli esercizi 2021 e 2022 sono stati approvati con deliberazioni di Giunta n. 249 e n. 250 del 28 dicembre 2023 e trasmessi a questa Sezione in data 3 gennaio 2024, con uno sfasamento temporale che ne compromette significativamente la valenza informativa e conformativa.

Con specifico riferimento all'esercizio 2021, l'ente ha precisato di aver comunque effettuato la verifica sullo stato di attuazione degli obiettivi, da un lato, mediante l'approvazione del rendiconto e, segnatamente, attraverso la relazione della Giunta sulla gestione, recante valutazioni di efficacia dell'azione amministrativa in rapporto ai risultati conseguiti; dall'altro, mediante la valutazione dello stato di attuazione dei programmi richiesta ai settori con nota del 21 giugno 2021, propedeutica all'approvazione del DUP. Un lieve miglioramento si registra con riguardo al referto relativo all'esercizio 2023, approvato con deliberazione n. 124 del 26 giugno 2024 e trasmesso a questa Sezione in data 5 luglio 2024.

Le difficoltà sopra evidenziate derivano, secondo quanto rappresentato dall'ente, dalla circostanza che l'amministrazione, pur avvalendosi della contabilità economico-patrimoniale di cui al decreto legislativo n. 118 del 2011, non dispone di un sistema di contabilità analitica articolato per centri di costo idoneo a supportare adeguatamente le attività di rilevazione funzionali al controllo di gestione. Trattasi di una criticità già stigmatizzata da questa Sezione in occasione del precedente controllo riferito all'esercizio 2018, rimasta ad oggi priva di adeguata soluzione.

Osservazioni

Alla luce delle considerazioni che precedono, si rende necessario che l'ente adotti, ove non vi abbia già provveduto, appropriate misure correttive finalizzate al ripristino della piena funzionalità del controllo di gestione, quale strumento essenziale di verifica interna e di supporto al processo decisionale e programmatorio. In tale prospettiva, appare indispensabile che i dati emergenti dal controllo di gestione siano resi disponibili in tempi quanto più prossimi alla chiusura del periodo di riferimento, così da poter efficacemente orientare le scelte dell'ente nella programmazione e nella gestione degli esercizi successivi. Si rileva, inoltre, che

l'assenza di un sistema di contabilità analitica per centri di costo pregiudica l'effettività del controllo di gestione e la possibilità di una compiuta rilevazione del rapporto tra risorse impiegate e risultati conseguiti.

4. IL CONTROLLO STRATEGICO

Il controllo strategico è previsto dall'art. *147-ter* del Tuel ed è finalizzato a verificare l'attuazione delle scelte strategiche definite dagli organi di indirizzo politico. Ha obiettivi a lungo termine e valuta la congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi strategici predefiniti 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* Tuel). 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.

Un eventuale esito negativo del controllo determina la necessità di riesaminare le scelte di pianificazione strategica, al fine di procedere a una loro rimodulazione.

La Sezione delle autonomie della Corte dei conti, con la deliberazione n. 23/2019/FRG, ha evidenziato che il controllo strategico "*non è solo un supporto della politica, ma anche un'attività funzionale all'adempimento relativo agli equilibri di bilancio. Esso è anche, in qualche modo, collegato al controllo di qualità, sia direttamente che tramite l'intermediazione di organismi esterni che, con il ricorso ad apposite metodologie, verificano e riferiscono sulla soddisfazione degli utenti esterni e interni*".

Il controllo strategico, nel Comune di Andria, è disciplinato agli artt. 10 e 11 del "*Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni*", che ne delineano finalità e modalità operative. Secondo la disciplina regolamentare, tale forma di controllo è preordinata alla verifica dell'effettiva attuazione delle linee programmatiche dell'amministrazione e alla valutazione della coerenza complessiva delle scelte strategiche adottate rispetto agli obiettivi perseguiti e ai risultati conseguiti.

Sotto il profilo organizzativo, il regolamento contempla la possibilità di istituire un'apposita unità preposta allo svolgimento del controllo strategico, posta sotto la direzione del Direttore generale ovvero, in sua assenza, del Segretario generale. A

tale struttura è demandato il compito di elaborare *report* annuali da sottoporre alla Giunta e al Consiglio Comunale, ai fini della ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi (art. 11, comma 3).

Il procedimento di controllo strategico, per come configurato dalla disciplina regolamentare, viene avviato in sede di programmazione, attraverso la definizione degli obiettivi strategici dell'ente con deliberazione annuale della Giunta, adottata sulla base delle linee programmatiche e dei principali strumenti di pianificazione. La fase successiva è costituita dal monitoraggio dell'attuazione degli obiettivi così definiti e dalla predisposizione di *report* informativi, destinati a fornire agli organi di governo dell'ente gli elementi conoscitivi necessari per la verifica dell'andamento complessivo dell'azione amministrativa.

In sede istruttoria è stato chiesto all'ente di fornire una puntuale descrizione del procedimento di controllo strategico, con indicazione delle fasi in cui si articola, degli organi coinvolti, dei compiti a ciascuno attribuiti e degli strumenti di programmazione finanziaria utilizzati per l'attuazione degli indirizzi strategici.

È stata, altresì, richiesta la trasmissione delle deliberazioni di Giunta di approvazione dei Piani Esecutivi di Gestione e dei *report* annuali.

È stato, inoltre, domandato all'ente di chiarire lo stato di completamento della valutazione degli obiettivi strategici relativi all'annualità 2021, atteso che nel questionario il Comune aveva dichiarato, con riferimento a tale annualità, che il procedimento di analisi e valutazione era tuttora in corso.

L'amministrazione ha fornito puntuale riscontro a ciascuna delle richieste istruttorie, trasmettendo documentazione a corredo.

Preliminarmente ha precisato che la Relazione Previsionale e Programmatica (RPP) non rientra più tra gli strumenti di programmazione dell'ente, essendo stata sostituita dal Documento Unico di Programmazione (DUP) e dalla relativa nota di aggiornamento (NADUP), all'interno dei quali è collocata la programmazione strategica. Gli obiettivi strategici, una volta approvati dal Consiglio comunale con il DUP, confluiscono nella sottosezione "*Performance*" del PIAO, quale documento di integrazione della pianificazione strategica e operativa dell'ente. La Giunta comunale interviene sia nella fase di predisposizione del DUP e della relativa nota di aggiornamento, sia nell'approvazione del PIAO.

Secondo quanto rappresentato dall'amministrazione, i momenti del controllo strategico sono individuati nell'approvazione del rendiconto della gestione, nella verifica annuale delle linee programmatiche del Sindaco ai sensi dell'art. 42, comma 3, del Tuel, nonché nella verifica degli obiettivi strategici e operativi previsti dal PEG. Per le annualità 2022 e 2023, l'Amministrazione ha rappresentato che, oltre "*alla fase di approvazione del rendiconto e alla fase di verifica degli obiettivi operativi di performance*", è stato predisposto un allegato contenente le relazioni di tutti i Settori/Servizi sullo stato di attuazione dei programmi, successivamente confluito nella nota di aggiornamento al DUP 2023–2025 (cfr. delib. C.C. n. 34 del 25 maggio 2023 e delib. G.C. n. 53 del 19 marzo 2024).

Con riferimento alla valutazione degli obiettivi strategici relativi all'esercizio 2021, il Comune ha rappresentato che il relativo procedimento si è concluso nel 2024 con l'adozione della deliberazione di Giunta n. 119 del 26 giugno 2024, recante approvazione della *relazione sulla performance*. I ritardi registrati sono stati ricondotti a una pluralità di fattori, tra cui le interruzioni dell'attività amministrativa determinate dall'emergenza pandemica, le vicende che hanno interessato l'ente sul piano istituzionale e finanziario (il piano di riequilibrio finanziario pluriennale e il rinnovo degli organi politici), nonché la tardiva trasmissione all'OIV, da parte dei dirigenti, della rendicontazione degli obiettivi, circostanza che ha ulteriormente concorso a procrastinare la conclusione del procedimento valutativo.

Osservazioni

L'esame della documentazione prodotta restituisce un quadro sostanzialmente in linea con le previsioni regolamentari e attesta, nel triennio 2021-2023, una proficua implementazione di tale tipologia di controllo, con particolare riguardo al raccordo con i vari settori dell'ente. Residua, tuttavia, il deficit informativo riconducibile alle carenze del controllo di gestione, con il quale il controllo strategico è chiamato a integrarsi.

5. IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Ai sensi dell'art. 147-*quinquies* TUEL 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 e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'art. 81 della Costituzione (comma 2).

La richiamata disposizione stabilisce, inoltre, che "*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*" (comma 3).

Nel Comune di Andria il controllo sugli equilibri finanziari è regolato dall'art. 15 del "*Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni*", il cui contenuto ricalca le previsioni del Tuel.

In sede istruttoria è stata formulata specifica richiesta volta a illustrare sinteticamente le fasi del controllo sugli equilibri finanziari, evidenziando ruoli e responsabilità dei soggetti coinvolti, con particolare riferimento al responsabile del servizio finanziario, al ruolo dell'organo di revisione e degli altri soggetti interessati (organi di governo, Segretario e responsabili dei servizi). È stata altresì richiesta la descrizione delle fasi operative, degli strumenti e degli indicatori adottati per l'esercizio del controllo.

Nel proprio riscontro istruttorio, l'ente ha precisato che l'esercizio del controllo sugli equilibri finanziari è svolto nel rispetto dell'ordinamento finanziario e contabile dell'ente, rappresentando che tale attività è finalizzata a garantire «*gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica*» e ad attivare interventi correttivi volti a «*ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economico finanziari*». Figura centrale del sistema è il responsabile del servizio finanziario, il quale esercita un'attività di indirizzo e coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione capaci di effettuare il monitoraggio dei flussi informativi rilevanti per la salvaguardia degli equilibri, al fine di attivare tempestivamente i necessari interventi correttivi.

Il regolamento di contabilità, all'art. 31, prevede, in particolare, che il responsabile del servizio finanziario predisponga, con **periodicità semestrale,** una

relazione illustrativa della situazione degli equilibri finanziari e degli obblighi derivanti da vincoli di finanza pubblica, da trasmettere al Sindaco, alla Giunta, al Presidente del Consiglio Comunale e al collegio dei revisori dei conti, il quale è tenuto a esprimere eventuali rilievi entro cinque giorni dalla ricezione. Le relazioni semestrali previste dall'art. 31 risultano essere state predisposte regolarmente *(cfr. All. 24).*

Il procedimento contempla, altresì, un controllo capillare di tutte le delibere e determinazioni sottoposte al visto/parere contabile, mediante una procedura di verifica contabile preliminare volta a individuare le eventuali anomalie pregiudizievoli per gli equilibri di bilancio, ai sensi degli artt. 49 e 147 Tuel e dei vincoli derivanti dal PRFP.

Il Comune ha dichiarato che il controllo sugli equilibri finanziari è stato espletato dal responsabile del servizio finanziario in modo **costante e continuativo**, anche in ragione della complessa situazione di riequilibrio finanziario pluriennale dell'ente, caratterizzata da un'ingente massa debitoria (comprensiva di debiti commerciali, debiti fuori bilancio derivanti in massima parte da sentenze) e da una fortissima carenza di liquidità di cassa.

Il Piano di riequilibrio (PRFP), rimodulato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 7/2021 e approvato da questa Sezione regionale di controllo nel 2023 con deliberazione n. 12/PRSP/2023, ha costituito il principale riferimento operativo per l'esercizio del controllo nel triennio considerato.

Osservazioni

Il quadro complessivo che emerge dall'istruttoria è quello di un controllo sugli equilibri finanziari esercitato con puntualità e continuità, anche in ragione della complessa situazione finanziaria in cui versa l'ente, caratterizzato da una costante interlocuzione tra il responsabile del servizio finanziario e i responsabili dei singoli servizi, quale presidio indispensabile per la prevenzione di nuovi squilibri e l'osservanza dei vincoli derivanti dal Piano di riequilibrio.

6. IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

Ai sensi dell'art. 147-*quater* TUEL, l'ente locale è tenuto a definire, nell'ambito della propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli interni sulle società

partecipate non quotate, finalizzato a monitorare la gestione complessiva di tali organismi e a valutarne l'impatto sugli equilibri finanziari dell'ente.

Il *"Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni"* disciplina la materia agli artt. 12 e 13, dedicati ai controlli sugli organismi partecipati.

In particolare, l'art. 12, comma 1, prevede che tale controllo sia affidato ad una struttura operativa ricompresa nella Direzione Generale, o, se questa non è costituita, alla Segreteria generale. Prevede, altresì, che l'ente definisca gli obiettivi cui deve tendere l'organismo partecipato, sulla base di standard qualitativi e quantitativi, nonché adotti un idoneo sistema informativo volto a controllare i rapporti finanziari tra il Comune e l'organismo partecipato, la situazione contabile, l'assetto organizzativo e gestionale della società, nonché i contratti di servizio, le carte dei servizi e il rispetto delle norme di legge in materia di finanza pubblica. La medesima disposizione impone, inoltre, di assicurare un monitoraggio periodico dell'andamento della gestione, finalizzato all'individuazione di eventuali misure correttive, nonché di procedere al consolidamento dei conti tra il Comune e gli organismi partecipati.

Il monitoraggio periodico, da effettuare annualmente entro il 30 settembre (art. 13, comma 2), analizza l'andamento degli organismi partecipati, gli eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e la presenza di squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio, costituendo la base per l'individuazione e l'adozione delle necessarie azioni correttive.

In sede istruttoria l'ente ha precisato che, in parziale difformità rispetto a quanto previsto dall'art. 12 del regolamento sui controlli interni, la competenza in ordine a tale tipologia di controllo è stata assegnata al dirigente del settore economico-finanziario, giusta deliberazione del commissario straordinario n. 49/2019 e in coerenza con quanto già previsto in materia di controllo analogo sulle società *in house providing* (cfr. deliberazione consiliare n. 37 del 31 luglio 2017).

Tale assetto è stato successivamente confermato da provvedimenti di modifica organizzativa. In dettaglio, con deliberazione del commissario straordinario n. 130 del 23 dicembre 2019 è stato istituito il Servizio "*Tributi, Aziende Partecipate, Controllo Analogo*" all'interno del settore finanziario e tributi, operativo sino al 30 aprile 2023; successivamente, con deliberazione di Giunta n. 244 del 27 dicembre 2022, modificata

con deliberazione n. 65 del 27 aprile 2023, è stato istituito, a decorrere dal 1 maggio 2023, il Servizio "*Programmazione e Bilancio, Controlli, Economato e Provveditorato, Partecipazioni Societarie*" all'interno del settore finanziario, con attribuzione in via esclusiva all'"Ufficio Partecipate" di ogni adempimento inerente alle società partecipate, ivi compresa la società *in house providing*.

Con riferimento alle **modalità operative del controllo** sugli organismi partecipati, l'ente ha rappresentato che, in ossequio al mutato quadro normativo introdotto dal d.lgs. n. 118/2011 come modificato dal d.lgs. n. 126/2014, la relazione previsionale e programmatica non è più prevista tra gli strumenti di programmazione dell'ente, essendo stata sostituita dal DUP e dalla relativa Nota di Aggiornamento (NADUP). L'amministrazione declina, pertanto, gli obiettivi cui devono tendere le società partecipate all'interno del DUP e della NADUP.

In particolare, con deliberazione del Commissario Straordinario assunta con i poteri del Consiglio n. 26 del 22 maggio 2020, sono stati definiti obiettivi per le società partecipate orientati prevalentemente alla razionalizzazione delle spese, in coerenza con il piano di riequilibrio finanziario pluriennale approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 56/2018. Nei DUP relativi ai trienni 2021/2023, 2022/2024 e 2023/2025, approvati rispettivamente con deliberazioni di Consiglio comunale n. 33 del 26 maggio 2021, n. 53 del 14 ottobre 2021 e n. 52 del 20 ottobre 2022, sono stati definiti obiettivi specifici all'interno dei paragrafi dedicati alle società partecipate nella sezione strategica e operativa.

Venendo al sistema informativo e monitoraggio tra le società partecipate e il Comune di Andria, lo stesso si basa prevalentemente sullo scambio di dati e documenti attraverso la posta elettronica ordinaria e certificata. La rilevazione dei rapporti finanziari, della situazione contabile e gestionale delle società avviene attraverso il monitoraggio della sezione del sito web "*Società trasparente*" o "*Amministrazione trasparente*".

Il monitoraggio viene effettuato in occasione dell'approvazione del bilancio consolidato, entro il 30 settembre di ogni anno, mentre per la società *in house* l'Ufficio Partecipate richiede semestralmente l'invio di relazioni sullo stato della gestione. Con specifico riguardo alla società *in house* Andria Multiservice S.p.A., viene precisato che

l'Ufficio Partecipate possiede l'accesso ai conti correnti della società, al fine di poterne monitorare le entrate e le uscite in tempo reale.

Venendo alle previsioni regolamentari dettate in materia di controllo analogo sulle società *in house*, di cui alla deliberazione di Consiglio comunale n. 37 del 31 luglio 2017, si rileva il carattere particolarmente rigoroso della relativa disciplina, volta ad assicurare un presidio continuativo su tali organismi societari.

Nel dettaglio, il procedimento di controllo si articola in tre distinte fasi:

- il *controllo ex-ante*, disciplinato dall'art. 3, che si esplica attraverso i documenti di programmazione, nell'ambito dei quali vengono individuati obiettivi gestionali corredati di indicatori qualitativi e quantitativi. Le società sono tenute a presentare entro il mese di ottobre di ogni anno il *budget* economico-finanziario, il piano pluriennale, il piano degli investimenti, il piano degli acquisti, il piano delle assunzioni e un piano industriale aggiornato, da sottoporre all'approvazione della Giunta;
- il *controllo contestuale*, di cui all'art. 4, che consiste in un monitoraggio infrannuale, con obbligo per le società di trasmettere, entro i termini previsti per la salvaguardia degli equilibri di bilancio ex art. 193 Tuel, relazioni semestrali sullo stato di attuazione degli obiettivi e sull'andamento della situazione economico-finanziaria e patrimoniale; in caso di squilibrio o scostamento dagli obiettivi programmati, il Consiglio comunale può impartire le azioni correttive obbligatorie, mentre l'Ufficio Partecipate può fornire indirizzi vincolanti;
- il *controllo ex-post*, regolato dall'art. 5, che si esercita in sede di approvazione del rendiconto, con presa d'atto da parte del Consiglio comunale dei risultati conseguiti e possibilità di fornire indirizzi per la programmazione successiva.

Inoltre, il regolamento contempla quattro forme di controllo tra loro complementari: il *controllo societario* (art. 8), esercitato in sede di approvazione dello statuto nonché nell'esercizio delle attribuzioni consiliari ex art. 42, co. 2, TUEL; il c*ontrollo economico, finanziario e patrimoniale* (art. 9), attuato attraverso monitoraggio preventivo, contestuale e a consuntivo, con obbligo per le società di trasmettere all'Ufficio Partecipate *report* economici per centri di costo analitici e report sui flussi

di liquidità a cadenza trimestrale, nonché *report* sullo stato di attuazione degli obiettivi e *report* tecnico-gestionali a cadenza semestrale; il *controllo di efficienza ed efficacia* sulla qualità dei servizi erogati (art. 10), esercitato nelle tre fasi mediante i contratti di servizio, i piani industriali, l'analisi dei servizi resi e degli indicatori annuali di *performance* contrattuale; il *controllo sulla gestione* (art. 11), che impone alle società di trasmettere preventivamente all'Ufficio Partecipate gli schemi regolamentari in materia di reclutamento del personale, lavori in economia, forniture e affidamento di incarichi, ai fini della verifica di conformità normativa.

L'Ufficio Partecipate, istituito all'interno del Settore Programmazione Economica Finanziaria, costituisce il punto di raccordo tra l'amministrazione comunale e gli organi societari. Nelle proprie funzioni è supportato dal Segretario generale, dai dirigenti per le rispettive competenze e dal responsabile del servizio avvocatura. Organizza il sistema informativo sui rapporti finanziari ente-società, trasmette rapporti periodici alla Giunta e al Consiglio Comunale con analisi degli scostamenti e indicazione delle azioni correttive. Le società istituiscono al proprio interno un ufficio referente che si interfaccia con l'Ufficio Partecipate comunale. I tempi di riscontro alle richieste istruttorie sono fissati in dieci giorni lavorativi per le richieste semplici e venti per quelle che richiedono elaborazioni complesse.

In caso di gravi o reiterate violazioni degli indirizzi o omissioni degli obblighi regolamentari, previa deliberazione motivata della Giunta, gli organi di amministrazione delle società possono subire riduzioni proporzionali degli emolumenti e delle indennità fino al 30%. Nei casi più gravi è prevista la rimozione dall'incarico.

Alla luce del quadro regolamentare sopra delineato, la documentazione trasmessa dall'ente in fase istruttoria evidenzia, per il triennio considerato, l'insufficienza degli strumenti adottati dal Comune per il monitoraggio della gestione degli organismi *in house*.

Ed invero, con riferimento all'esercizio 2021, la documentazione trasmessa (costituita unicamente dalla relazione sulla gestione relativa al primo trimestre, dal bilancio infrannuale al 30 giugno 2021 e dal monitoraggio del personale) appare incompleta rispetto alle previsioni regolamentari, che prevedono *report* a cadenza trimestrale, relazioni semestrali sullo stato di attuazione degli obiettivi, *report* tecnico-

gestionale semestrali, nonché documenti di programmazione annuale che la società è tenuta a presentare entro il mese di ottobre di ciascun esercizio. Analoga valutazione si impone per l'esercizio 2022, per il quale la documentazione si riduce al bilancio infrannuale al 30 settembre 2022 e a un rendiconto pre-consuntivo al 31 dicembre 2022 (provvisorio), trasmesso unitamente al dettaglio dei costi del personale.

Un miglioramento si registra con riferimento all'esercizio 2023, nel quale la documentazione trasmessa appare più articolata, comprendendo il bilancio infrannuale al 30 giugno 2023, monitoraggi mensili del personale per centri di costo, *report* periodici sui singoli servizi, proiezioni annuali sui costi del personale, documenti di programmazione pluriennale (tra cui il *budget* 2024-2026), il piano industriale aggiornato, il piano delle assunzioni e il piano degli investimenti. Tuttavia, anche per tale annualità permangono lacune rispetto al modello regolamentare, in quanto non risultano trasmessi con la periodicità e il contenuto prescritti, i *report* trimestrali richiesti dall'art. 9, né la reportistica semestrale sullo stato di attuazione degli obiettivi gestionali.

Osservazioni

Il sistema di controllo sulla società in house, pur mostrando un'evoluzione positiva nel triennio considerato, non risulta ancora pienamente conforme alle stringenti previsioni regolamentari, dirette ad assicurare un presidio continuativo sull'andamento dell'organismo societario in house, idoneo a intercettare tempestivamente eventuali inefficienze o scelte antieconomiche suscettibili di riverberarsi negativamente sul bilancio dell'ente. La Sezione invita pertanto il Comune ad adeguare compiutamente le modalità di esercizio del controllo analogo alle previsioni del regolamento, assicurando la trasmissione di tutta la reportistica prescritta nelle cadenze e con i contenuti ivi previsti.

7. IL CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI

Il controllo sulla qualità dei servizi, previsto dall'art. 147, comma 2, lett. *e)*, Tuel, misura l'efficacia delle prestazioni erogate rispetto ai bisogni espressi dall'utenza, rapportando il livello di soddisfazione conseguito agli *standard* previamente predefiniti.

Tale tipologia di controllo è finalizzata ad intercettare - attraverso la rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza - 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 l'utilità effettivamente percepita. In un sistema integrato dei controlli interni 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).

L'art. 3, comma 1, lett. f) del *Regolamento sul sistema dei controlli interni"* prevede che tale tipologia di controllo sia finalizzato a garantire la qualità dei servizi erogati sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni. Il successivo art. 14 precisa che tale controllo è diretto a misurare la soddisfazione degli utenti sia interni che esterni ed è assicurato *dall'Ufficio Relazioni con il Pubblico (URP),* che provvede all'attuazione dei processi di ascolto dell'utenza, di attivazione dei sistemi di *customer satisfaction* e di promozione della comunicazione interna ed esterna.

Il regolamento non disciplina alcuna specifica cadenza temporale per lo svolgimento del controllo sulla qualità dei servizi, limitandosi a definirne le finalità, gli strumenti e i soggetti responsabili, senza prevedere obblighi di periodicità. Si prevede, in particolare, che il dirigente dell'URP operi in stretto raccordo con il Segretario generale e con la conferenza dei dirigenti, al fine di determinare gli *standard* e i criteri di erogazione delle prestazioni, partecipando altresì alla predisposizione delle carte dei servizi dell'ente (art. 14, comma 5).

Ciò posto, e venendo all'esito dell'istruttoria svolta, l'ente ha rappresentato che l'Ufficio Relazioni con il Pubblico *"non risulta attualmente operativo"*, precisando che le relative attività sono svolte da un diverso settore ("*Servizi Istituzionali, Trasversali e Generali, Comunicazione Istituzionale, Organi Istituzionali, Cultura, Politiche di Promozione e Diffusione dello Sport, Sviluppo Economico, Turismo, Marketing, Agricoltura e Promozione della Città e del Territorio*").

Con riguardo alla metodologia adottata, ha precisato che la rilevazione della soddisfazione dell'utenza avviene mediante la somministrazione di un questionario standardizzato, distribuito ai singoli settori e disponibile anche *online*, i cui esiti vengono raccolti al termine di ciascuna annualità e utilizzati per la redazione della relazione annuale che viene pubblicata sul sito istituzionale.

Giova al riguardo rilevare che sul sito istituzionale risulta pubblicata la *"Relazione di Customer Satisfaction"* riferita all'anno 2022, mentre non risultano disponibili le relazioni relative alle annualità 2021 e 2023, entrambe trasmesse in sede istruttoria (All. 26).

Si rileva, altresì, che, per tutte le annualità considerate (2021–2023), le indagini sulla soddisfazione dell'utenza risultano rivolte esclusivamente agli utenti esterni, in contrasto con quanto previsto dall'art. 14, comma 2, che richiede la misurazione della soddisfazione sia dell'utenza interna sia di quella esterna (cfr. all. n. 26). Inoltre, nel corso del triennio, il numero dei questionari raccolti (che riguardano prevalentemente il servizio biblioteca e in misura marginale settori come lo sportello unico edilizia, i servizi sociali, l'URP, la segreteria generale, il servizio tributi), registra una drastica riduzione, passando da n. 118 nel 2021, a 55 nel 2022 e a 21 nel 2023.

Osservazioni

La Sezione raccomanda di assicurare la puntuale pubblicazione sul sito istituzionale delle relazioni annuali di customer satisfaction per tutte le annualità di riferimento, nonché di incrementare ed estendere le indagini di soddisfazione a tutti i settori, all'utenza interna, sì da garantire una misurazione completa della qualità complessiva dei servizi erogati.

8. APPENDICE SUL PNRR

L'obbligo di adeguare il sistema dei controlli interni alle specifiche esigenze di monitoraggio della corretta attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) grava su tutti gli enti locali, a prescindere dalla dimensione, nella misura in cui tali enti rivestano la qualifica di soggetti attuatori di interventi previsti dal già menzionato piano.

L'ingente dotazione finanziaria messa a disposizione degli enti locali nell'ambito del P.N.R.R., amplia, infatti, la loro capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza amministrativa e trasparenza.

Con riguardo a tale tipologia di controllo, nelle relazioni-questionario predisposte negli anni 2022 e 2023, l'ente ha fornito riscontro positivo ai seguenti quesiti, dichiarando che:

- il Comune di Andria è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR;

- la *governance* adottata per il coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di *milestone* e *target* del P.N.R.R., di cui l'ente è soggetto attuatore, è ritenuta dall'organo politico congrua ed efficace;

- l'Organo politico ha provveduto all'emanazione di specifiche direttive indirizzate agli organi amministrativi e di controllo interno, finalizzate all'ottimizzazione del ciclo di gestione dei fondi PNRR, sia in materia di *auditing* finanziario-contabile sia in materia di *auditing* sulla performance;

- gli atti di gestione risultano conformi ai principi di regolarità amministrativo-contabile, con creazione di appositi capitoli di bilancio (in entrata e in spesa) dedicati al P.N.R.R.;

- sono stati eseguiti controlli sulle procedure di gara;

- il sistema informativo dell'Ente consente la raccolta e l'archiviazione dei dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del P.N.R.R., funzionali al successivo inserimento nel sistema ReGiS;

– risultano attivate n. 9 postazioni di accesso al sistema ReGiS;

– all'interno dell'ente è stata individuata una struttura di riferimento (responsabile/referente) per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR;

– è stata effettuata una specifica ricognizione dei fondi non nativi PNRR ai fini della rendicontazione;

- sono state adottate procedure di monitoraggio degli atti amministrativi connessi all'attuazione del P.N.R.R. finalizzate a prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse;

– gli organi di controllo interno conducono verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati dall'ente in qualità di soggetto attuatore del PNRR, al fine di verificare: a) la completa tracciabilità delle operazioni collegate a milestone e target del PNRR, mediante l'attribuzione di un'apposita codificazione contabile e l'associazione del CUP al singolo progetto; b) la conservazione di tutti gli atti e della relativa documentazione giustificativa su supporti informatici; c) che, per ogni procedimento connesso all'attuazione di programmi del PNRR, sia stato richiesto ed

attribuito un apposito codice CUP, ai sensi *dell'art. 11 della legge n. 3/2003* e *dell'art. 1 della delibera CIPE 16 novembre 2020.*

In sede di riscontro istruttorio, l'ente ha illustrato, più in particolare, le misure adottate per garantire la legalità, il monitoraggio e il controllo degli interventi finanziati con i fondi del PNRR, trasmettendo documentazione a corredo.

In dettaglio, sul versante della *prevenzione antimafia e della legalità negli appalti*, in data 22 febbraio 2022 è stato sottoscritto con la Prefettura di Barletta-Andria-Trani un Protocollo di Legalità finalizzato a prevenire tentativi di infiltrazione della criminalità organizzata negli affidamenti di lavori e servizi connessi all'attuazione del Piano, approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 50/2022. Le verifiche sui requisiti degli operatori economici vengono effettuate in modo rigoroso sia in fase di gara sia in sede di aggiudicazione e di stipula del contratto, attraverso la consultazione del Casellario ANAC, del Registro delle Imprese, la verifica della regolarità contributiva mediante DURC e della regolarità fiscale, il controllo della conformità al Protocollo di Legalità tramite le White List prefettizie o le comunicazioni antimafia, nonché la richiesta del certificato del casellario giudiziale e dei carichi pendenti per i legali rappresentanti, i direttori tecnici, i soci con poteri di gestione e gli altri soggetti indicati dall'art. 94, comma 3, del d.lgs. n. 36/2023.

Sul versante della *governance e del monitoraggio*, è stata istituita con deliberazione di Giunta n. 26 del 9 febbraio 2022, una Cabina di Regia con compiti di indirizzo, impulso e coordinamento nell'attuazione degli interventi del PNRR, che si riunisce periodicamente (come attestato dai quattro verbali di seduta relativi al biennio 2022-2023 trasmessi in sede istruttoria) ed è affiancata da una Segreteria Tecnica PNRR, parimenti istituita nel febbraio 2022, con funzioni di monitoraggio, rendicontazione e verifica del raggiungimento delle *milestone* e dei *target*.

Sul versante del monitoraggio finanziario, le risorse sono tracciate sia mediante il *software* di contabilità interna dell'ente, sia attraverso il sistema informativo ministeriale ReGiS, assicurando la completa tracciabilità delle operazioni.

Osservazioni

Le evidenze documentali prodotte appaiono idonee ad attestare lo svolgimento delle verifiche periodiche sugli atti gestionali PNRR e l'effettiva esecuzione di controlli sui soggetti esterni connessi a specifici affidamenti o interventi PNRR.

9. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

L'attività istruttoria condotta e l'analisi della documentazione e dei riscontri forniti dall'ente evidenziano come il sistema dei controlli interni del Comune di Andria, con riferimento agli esercizi 2021, 2022 e 2023, pur avendo registrato miglioramenti nel triennio, continui a presentare taluni profili di criticità che richiedono interventi correttivi mirati.

Ed invero, in materia di **controllo di regolarità amministrativa e contabile**, pur apprezzandosi l'introduzione nel 2023 di una tecnica ragionata di campionamento per le aree a maggior rischio corruttivo, permane il sistematico ritardo nell'adozione dei *report* semestrali e nell'estrazione degli atti da sottoporre a verifica (anni 2021, 2022 e primo semestre 2023).

Con riguardo al **controllo di gestione**, la perdurante assenza di un sistema di contabilità analitica per centri di costo (criticità già stigmatizzata in occasione del precedente controllo riferito all'esercizio 2018 e rimasta priva di soluzione) pregiudica in radice l'effettività del controllo e la compiuta rilevazione del rapporto tra risorse impiegate e risultati conseguiti, con inevitabili ricadute sul controllo strategico, con il quale è funzionalmente destinato ad integrarsi.

In materia di **controllo strategico**, l'esame della documentazione restituisce un quadro sostanzialmente conforme alle previsioni regolamentari, con proficua implementazione nel triennio. Residua, nondimeno, il *deficit* informativo riconducibile alle carenze del controllo di gestione.

In materia di **controllo sugli equilibri finanziari**, emerge un esercizio puntuale e continuativo delle verifiche intestate al responsabile del servizio finanziario, caratterizzate da una costante interlocuzione con i responsabili di settore e dalla regolare predisposizione delle relazioni semestrali, anche in ragione della situazione di riequilibrio finanziario in cui versa l'ente.

Con riguardo al **controllo sulle società in house**, la documentazione trasmessa evidenzia, per le annualità 2021 e 2022, significative lacune rispetto alle previsioni regolamentari, sebbene un apprezzabile miglioramento si registri con riferimento all'esercizio 2023.

Con riguardo al **controllo sulla qualità dei servizi**, la mancata operatività dell'URP e l'omessa rilevazione della soddisfazione dell'utenza interna non appaiono in linea con il modello regolamentare.

La Sezione invita, pertanto, il Comune di Andria a dare piena e puntuale attuazione alle raccomandazioni formulate nelle singole sezioni della presente deliberazione, adottando le misure necessarie a ricondurre il sistema dei controlli interni a piena conformità con il quadro normativo e regolamentare vigente, nella consapevolezza che un sistema di controlli efficace, tempestivo e strutturato costituisce presidio indefettibile per la sana gestione finanziaria dell'ente.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, a conclusione degli accertamenti istruttori sui referti annuali del Comune di Andria relativi al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli esercizi 2021, 2022 e 2023, con riserva di verificare il superamento delle criticità rilevate in occasione dei prossimi cicli di controllo,

ACCERTA

ai sensi dell'art. 148 Tuel, la parziale adeguatezza del sistema integrato dei controlli interni per gli esercizi 2021, 2022 e 2023;

INVITA

il Comune di Andria ad adottare le misure necessarie al superamento delle criticità evidenziate nella parte motiva della deliberazione;

DISPONE

la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria:

- al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, all'Organo di revisione del Comune di Andria.

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 deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 27 maggio 2026.

Il Magistrato relatore	La Presidente
F.to Daniela PIACENTE	**F.to Cinzia BARISANO**

Depositata il 28 maggio 2026

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta LENOCI