



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, <i>relatore</i>
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 Palo del Colle (BA) relativamente agli esercizi 2021, 2022 e 2023;

udito il relatore, dott.ssa Daniela Piacente, nella camera di consiglio del 4 settembre 2025, convocata con ordinanza n. 21/2025.

Premesso in

FATTO

1. Il Comune di Palo del Colle fa parte del territorio della Provincia di Bari; la popolazione residente, rilevata all'1.1.2025, è di 20.350 abitanti (dato I.S.T.A.T.).

2. In ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 16/2022/INPR del 4 novembre 2022, il Comune di Palo del Colle ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per la Puglia la relazione-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021, acquisita al protocollo della Sezione n. 585 del 31 gennaio 2023. In ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione delle

autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/2024/INPR dell'11 gennaio 2024, relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023, l'Ente ha trasmesso i relativi referti, acquisiti ai protocolli della Sezione n. 1066 del 15 marzo 2024 e n. 2971 del 15 luglio 2024.

3. L'analisi dei referti annuali del Sindaco del Comune di Palo del Colle per gli anni 2021, 2022 e 2023 ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi di valutazione, che l'Ente ha provveduto a trasmettere in data 1° aprile 2025, unitamente al regolamento sul sistema dei controlli interni (approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 5 del 7 febbraio 2013) e al regolamento di contabilità armonizzata (approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 21 del 6 luglio 2017).

4. L'ultima verifica compiuta dalla Sezione sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nel Comune di Palo del Colle (deliberazione n. 82/2022/VSGC), ha evidenziato l'inadeguatezza del sistema dei controlli interni per l'esercizio 2019. La valutazione conclusiva di sintesi contenuta nella citata deliberazione risulta espressa nei seguenti termini: *"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 Palo del Colle alle norme di legge"*.

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, rimanendo impregiudicata ogni ulteriore valutazione da parte di questa Sezione.

Considerato in

DIRITTO

L'art. 148, comma 1, T.U.E.L. dispone che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, 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 T.U.E.L. sono espressamente disciplinati agli artt. 147 e ss. T.U.E.L., attenendo specificamente al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, al controllo strategico, al controllo sugli equilibri finanziari, al controllo sugli organismi partecipati e al controllo sulla qualità dei servizi.

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

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

L'importanza riconosciuta ai controlli interni dal legislatore trova conferma anche nella previsione dell'art. 148, comma 4, T.U.E.L., la 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

La prima sezione del questionario mira a una ricognizione dei principali adempimenti, comuni a tutte le tipologie di controllo (conformità alle disposizioni regolamentari; numero dei *report* adottati; criticità emerse e azioni correttive avviate).

Dall'esame dei questionari 2021, 2022 e 2023 (**Sezione prima**) condotto alla luce delle previsioni del regolamento interno dell'Ente (approvato con deliberazione consiliare n. 5 del 07.02.2013), sono emerse alcune criticità rispetto alle quali sono stati richiesti chiarimenti e integrazioni documentali.

In particolare, è stato chiesto di relazionare in merito al mancato esercizio del controllo sulla qualità dei servizi per tutte le annualità oggetto di verifica, nonché di fornire chiarimenti in merito alla mancata attuazione del controllo di gestione nelle annualità 2021 e 2022, fornendo maggiori dettagli sulle criticità riscontrate nella organizzazione e nell'attuazione delle varie forme di controllo interno.

È stato chiesto, altresì, di trasmettere i *report* periodici adottati per ciascuna forma di controllo, indicando le eventuali azioni correttive avviate a seguito delle risultanze emerse.

L'Ente, *in primis*, ha richiamato le complesse vicende che, negli ultimi anni, hanno interessato l'Amministrazione comunale.

In particolare, ha riferito che, all'indomani dell'insediamento della nuova compagine politico-amministrativa nell'autunno 2020 (a seguito della cessazione del periodo di commissariamento disposto con D.P.R. del 3 maggio 2019), l'Amministrazione si è trovata ad operare in un contesto di forte carenza di personale, cui sono seguiti plurimi pensionamenti, l'avvicendamento delle figure di vertice, di segretari comunali (ben quattro dal 2020), nonché di diversi responsabili del servizio finanziario.

Tale discontinuità ha inciso negativamente sulla continuità dei controlli interni e sulla regolare attività di referto nei vari esercizi. In particolare, il Comune riferisce che i soggetti preposti alla gestione amministrativa non coincidono con coloro che, di volta in volta, hanno redatto e sottoscritto i relativi questionari, circostanza che ha reso estremamente complessa la ricostruzione delle motivazioni sottese alle risposte fornite. In tale quadro, i riscontri forniti dall'Ente si fondano

unicamente sull'esame della documentazione amministrativa disponibile – in molti casi parziale o lacunosa – ovvero su elementi informativi acquisiti tramite interlocuzioni con il personale ancora in servizio.

Tanto premesso, con riferimento alla prima sezione del questionario – avente ad oggetto la sintesi dei principali adempimenti riferiti a tutte le tipologie di controllo interno – l'Ente ha rappresentato quanto segue.

In relazione al **controllo di gestione**, è stato confermato che tale forma di controllo non è stata refertata per l'esercizio 2021; per quanto riguarda gli esercizi 2022 e 2023, i relativi referti sono stati predisposti ed approvati solo nel corso del 2024, tardivamente rispetto alla funzione di verifica *in itinere* che tale controllo dovrebbe assolvere.

Quanto al **controllo strategico**, l'Ente ha chiarito che la verifica sul raggiungimento degli obiettivi strategici indicati nel Documento Unico di Programmazione (DUP) avviene attraverso l'approvazione della Relazione sulla *Performance*, che per gli esercizi 2021 e 2022 è stata adottata, rispettivamente, con Delibera di Giunta comunale n.103 del 30.01.2023 e n. 79 del 2.08.2024 mentre per l'esercizio 2023, la relazione risulta ancora in fase di valutazione da parte dell'O.I.V.

In ordine ai **controlli sulla qualità dei servizi**, l'Ente ha dichiarato che soltanto per il servizio rifiuti e per il servizio asilo nido risulta predisposta una Carta dei servizi e stipulato un contratto di servizio con l'ente gestore, che prevede la redazione periodica di *report* annuali o semestrali. Per quanto concerne gli altri servizi comunali, l'attività si è limitata alla distribuzione di schede cartacee finalizzate alla rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza.

Il Comune ha evidenziato come le criticità segnalate in merito alle varie forme di controllo siano in larga misura riconducibili alla cronica carenza di personale e più ancora alla mancanza di figure professionali con competenze tecniche specialistiche, imprescindibili per lo svolgimento del controllo di gestione, del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi e che, in ragione di tali difficoltà, l'Amministrazione si è avvalsa di forme assunzionali a tempo determinato (ex art. 110 TUEL).

L'Ente ha comunque riferito di aver prontamente intrapreso azioni correttive volte all'assunzione di nuovo personale, con l'obiettivo di compensare le cessazioni

interventute e per dare supporto ai settori maggiormente esposti alle segnalate disfunzioni.

Venendo 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

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, previsto dall'art. 147-bis T.U.E.L., 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, 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*".

Il Regolamento interno del Comune di Palo del Colle, agli artt. 15 e ss., detta un'articolata disciplina sul controllo di regolarità amministrativo e contabile, di natura sia preventiva sia successiva.

Il controllo preventivo di regolarità amministrativo e contabile riguarda ogni proposta di deliberazione da sottoporre al Consiglio o alla Giunta, che non sia mero atto di indirizzo, e si sostanzia nel rilascio di un parere di regolarità tecnica, da parte responsabile del servizio competente per materia e di un parere di regolarità contabile, da parte del responsabile dell'area economico-finanziaria. La Giunta ed il Consiglio possono discostarsi da tali pareri, sulla base di argomentate motivazioni che ne giustifichino il superamento.

Dall'esame dei questionari trasmessi dall'ente, non risultano adottati, nel triennio 2021 - 2023, atti deliberativi (di Giunta o di Consiglio) accompagnati da pareri negativi di regolarità tecnica o contabile.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa (art. 17 e ss. del regolamento comunale) è finalizzato a garantire una verifica *ex post* della legittimità

e correttezza formale e sostanziale degli atti amministrativi adottati dai vari settori dell'Ente.

Tale controllo si propone, in particolare, di:

- monitorare la correttezza delle procedure e degli atti adottati;
- rilevare eventuali profili di illegittimità dei provvedimenti adottati;
- sollecitare, ove necessario, l'esercizio del potere di autotutela da parte del responsabile del procedimento;
- favorire il miglioramento della qualità dell'azione amministrativa;
- promuovere l'adozione di procedure omogenee e standardizzate per atti della medesima tipologia;
- supportare i singoli settori nella definizione e nell'aggiornamento delle procedure.

Secondo quanto previsto dal regolamento comunale, tale tipologia di controllo viene svolta, sotto la direzione del segretario generale, dalla conferenza dei responsabili di settore, con esclusione del responsabile dell'area oggetto di verifica. Il controllo viene normalmente effettuato con cadenza bimestrale, con elaborazione di *report* quadrimestrali e culmina nella redazione di una relazione annuale conclusiva, contenente l'analisi riepilogativa e indicazioni operative rivolte alle strutture organizzative. Si prevede che l'istruttoria possa essere assegnata a dipendenti comunali con profilo professionale adeguato, appartenente a un settore diverso da quello che ha adottato l'atto oggetto di controllo e che per ciascun atto esaminato venga redatta una scheda di valutazione in conformità a *standard* predefiniti, da restituire al responsabile del settore, anche in funzione di eventuali interventi correttivi.

La metodologia di controllo prevede un monitoraggio *a campione* sulle determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, quali permessi a costruire, SCIA, DIA, atti di accertamento di entrata e atti di liquidazione di spesa per importi superiori a € 5.000,00. Il segretario generale presenta a inizio anno un piano annuale dell'attività di controllo, prevedendo la sottoposizione a verifica di almeno il 10% degli atti amministrativi adottati. La selezione degli atti da sottoporre a verifica avviene mediante campionamento "*ad estrazione casuale semplice*".

Venendo all'esito dell'istruttoria condotta, è emerso che, in difformità rispetto a quanto stabilito dal regolamento comunale – che prevede una cadenza bimestrale per il controllo successivo, la redazione di *report* quadrimestrali e di una relazione annuale conclusiva – l'Ente ha adottato, per ciascuna delle annualità esaminate (2021, 2022 e 2023), soltanto due *report* semestrali.

Dalla lettura dei *report* relativi all'esercizio 2021 emerge che, a decorrere dal 31 luglio 2020, l'Amministrazione, al fine di fronteggiare le gravi carenze di personale già esistenti e la concomitante emergenza epidemiologica da COVID-19, ha ritenuto necessario procedere a una ristrutturazione dell'assetto organizzativo e dell'organigramma dell'Ente, formalizzata con deliberazione n. 36 del 30.07.2020 del Commissario Straordinario. In tale quadro, si è optato per una calendarizzazione semestrale dei controlli successivi di regolarità amministrativa e contabile, in deroga alle previsioni regolamentari allora vigenti.

Con riferimento al periodo successivo all'emergenza pandemica, l'Ente ha precisato che:

- il sistema previsto dal Regolamento si è rivelato non sostenibile in assenza di adeguato supporto amministrativo: l'unico dipendente assegnato stabilmente all'ufficio del Segretario Generale (categoria B) è assente da oltre un anno per gravi motivi di salute e non è stato sostituito;
- l'attività di controllo successivo è stata gestita in via esclusiva dai Segretari Comunali, che si sono avvicendati quattro volte nel periodo compreso tra il 2020 e il 2024, con una inevitabile discontinuità operativa.

Venendo al **contenuto dei *report***, l'esame degli stessi ha fatto emergere che:

- solo i *report* relativi all'anno 2021 contengono una classificazione degli atti sottoposti a controllo per aree a rischio, secondo le categorie individuate dall'art. 1, comma 16, della Legge n. 190/2012 e dai Piani triennali anticorruzione; tale articolazione risulta viceversa assente nei *report* successivi;
- le verifiche non risultano sempre compiute in modo tempestivo al termine del semestre (v. *report* I sem. 2022 adottato nel mese di febbraio 2023);

- con riferimento ai dati quantitativi, nel 2021 su un totale di n. 175 atti sottoposti a controllo di regolarità amministrativa, n. 133 sono risultati privi di irregolarità e n. 42 sono stati oggetto di rilievi; per l'annualità 2022, dai *report* semestrali si evince unicamente il numero complessivo di atti controllati (n. 185, riguardanti, peraltro, le sole determinazioni di spesa e i contratti), dato che non trova corrispondenza con quanto indicato nel questionario (n. 67), mentre le schede di analisi asseritamente allegate, da cui dovrebbe evincersi l'esito del controllo, non sono state trasmesse; per l'annualità 2023, il *report* del I semestre riporta unicamente il numero degli atti controllati (n.99), non accompagnato, ancora una volta, dalle schede di analisi e dagli esiti delle verifiche; viceversa il *report* del II semestre riporta le risultanze qualitative del controllo senza alcuna evidenza del numero di atti assoggettati a controllo e correlate schede di analisi.

Tanto considerato, la Sezione ritiene che il sistema dei controlli successivi di regolarità amministrativa e contabile, così come concretamente attuato dal Comune di Palo del Colle nel periodo oggetto di esame, non risulti pienamente conforme alle finalità proprie di tale istituto, come delineate dall'art. 147, comma 1, T.U.E.L., e in particolare, tali da consentire un'efficace attività di rilevazione e prevenzione delle irregolarità/illegittimità dell'azione amministrativa.

Ed invero, nel corso dell'esercizio 2021, si è assistito a un sensibile miglioramento qualitativo dell'attività di controllo successivo, grazie all'utilizzo, da parte del Comune, di una metodologia di valutazione degli atti basata su schede di analisi e indicatori predefiniti (quali la regolarità formale e sostanziale, il rispetto dei tempi procedurali, l'affidabilità dei dati riportati nei provvedimenti, la conformità alla normativa vigente e la coerenza con le disposizioni regolamentari interne, il PEG, gli atti di programmazione e di indirizzo), orientata al rigoroso rispetto delle misure previste nel Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) e mediante un'articolazione dei controlli secondo una duplice tipologia di rischio: "*aree di rischio generali*" e "*aree di rischio specifiche*".

In tale quadro, è stata evidenziata, altresì, la necessità di rafforzare la digitalizzazione dei processi decisionali e delle comunicazioni istituzionali, quale elemento imprescindibile per garantire tracciabilità e trasparenza documentale.

Tuttavia, a partire dagli esercizi successivi (2022 e 2023), tale approccio metodologico appare progressivamente indebolito. I *report* trasmessi si limitano, in prevalenza, a riportare dati numerici aggregati, senza fornire un'adeguata rappresentazione qualitativa delle verifiche effettuate, né delle anomalie riscontrate. In taluni casi (2022 e 2023), risulta persino assente la documentazione di supporto, come le schede analitiche di valutazione riferite ai singoli atti controllati, che dovrebbero consentire di ricostruire puntualmente il contenuto e la tipologia dei rilievi formulati.

Parimenti, nel 2022, manca una relazione finale complessiva, che contenga un'analisi riepilogativa, accompagnata da indicazioni operative o raccomandazioni indirizzate alle strutture competenti, idonee a evidenziare le eventuali anomalie, criticità o scostamenti gestionali rilevati nell'ambito dell'attività di controllo.

Alla luce di quanto sopra esposto, appare opportuno e necessario procedere all'adozione di un piano di rafforzamento del sistema dei controlli successivi, volto a garantire il pieno rispetto delle disposizioni regolamentari in materia di periodicità delle verifiche, anche attraverso il coinvolgimento di risorse a supporto del Segretario Generale, prevedendo, in particolare:

- il ripristino della classificazione degli atti controllati per aree a rischio, in coerenza con quanto previsto dall'art. 1, comma 16, della legge n. 190/2012 e dai Piani triennali di prevenzione della corruzione dell'Ente, al fine di presidiare in modo sistematico le aree più esposte al rischio corruttivo;
- l'attivazione di momenti di condivisione degli esiti dei controlli con i responsabili di settore, al fine di favorire la correzione tempestiva delle anomalie rilevate;
- l'introduzione di una scheda *standard* di verifica, contenente indicatori predefiniti, da compilare per ogni atto sottoposto a controllo, contenente la descrizione delle eventuali criticità riscontrate; l'esito complessivo della verifica (con esito positivo, rilievo formale, rilievo

sostanziale); le raccomandazioni operative rivolte al settore competente al fine di prevenire il reiterarsi delle anomalie accertate.

3. IL CONTROLLO DI GESTIONE

Il controllo di gestione è delineato dall'art. 147 T.U.E.L. 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 T.U.E.L. 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 T.U.E.L., 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 esser 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 T.U.E.L. 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 T.U.E.L. 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*.

Il regolamento comunale individua con chiarezza presupposti, finalità, competenze e modalità operative di tale funzione, in attuazione di quanto previsto dall'art. 196 e ss. T.U.E.L..

In particolare, l'art. 9, dopo aver precisato che il controllo di gestione consiste nella verifica sistematica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati dagli organi politici, da effettuarsi all'inizio, nel corso e al termine della gestione, attribuisce la responsabilità dell'attuazione del controllo di gestione ai responsabili delle strutture organizzative, i quali operano con il supporto dell'Ufficio di controllo di gestione, strutturato in posizione di *staff*. Il regolamento prevede, inoltre, che l'attività di controllo venga esercitata con periodicità semestrale (art. 10), con l'obiettivo di:

- valutare il rapporto tra costi sostenuti e rendimenti ottenuti;
- individuare le cause del mancato raggiungimento degli obiettivi;
- segnalare eventuali irregolarità riscontrate nel corso della gestione;
- formulare proposte di intervento correttivo, al fine di migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa.

Per quanto concerne la reportistica, l'art. 14 del regolamento stabilisce che i responsabili delle strutture apicali dell'ente riferiscano con periodicità quadrimestrale all'Ufficio di controllo di gestione, trasmettendo *report* gestionali contenenti anche le motivazioni di eventuali scostamenti rispetto alla programmazione. Tali *report* vengono successivamente integrati da una relazione illustrativa predisposta dal Segretario Generale, contenente una lettura sintetica dei dati trasmessi. L'intera documentazione viene quindi trasmessa: al Sindaco e agli Assessori; all'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV); all'Organo di Revisione dei conti; agli ulteriori organi competenti previsti da norme legislative e regolamentari.

Con riguardo a tale tipologia di controllo, l'attività istruttoria condotta dalla Sezione ha fatto emergere alcune significative criticità, con particolare riferimento alla tempestività e all'effettività di tale sistema di verifica.

Nel dettaglio, dal riscontro fornito dall'Ente si evince che:

- per l'annualità 2021, l'ente ha adottato il *Piano Esecutivo di Gestione (PEG)*, integrato dal Piano dettagliato degli obiettivi e del Piano della *Performance*, contenenti obiettivi economico e finanziari suddivisi per centri di costo e responsabilità. A tale programmazione non è, tuttavia, seguita la redazione né l'approvazione del relativo referto sul controllo di gestione, in violazione di quanto previsto dalla normativa vigente;
- per le annualità 2022 e 2023, gli obiettivi sono stati inseriti nel "*PIAO-Sottosezione performance*", ma i referti conclusivi sul controllo di gestione sono stati approvati tardivamente, con deliberazioni di Giunta comunale n. 33 e n. 34 del 15.04.2024. Da tali provvedimenti, inoltre, non emergono elementi riconducibili a un'effettiva attività di refertazione.

Lo stesso Ente, in sede di riscontro, ha formalmente riconosciuto che il controllo di gestione, per come è stato attuato, non ha inciso concretamente sull'attività amministrativa in corso, né ha consentito una tempestiva riprogrammazione degli obiettivi annuali, atteso che le relative valutazioni sono state formulate a distanza di uno o più anni rispetto all'esercizio considerato.

Alla luce di quanto sopra esposto, può affermarsi che, pur in presenza di strumenti programmatori teoricamente adeguati, il controllo di gestione, negli anni oggetto di esame, non sia stato svolto in modo da assicurare una verifica *in itinere* dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa, né abbia prodotto effetti correttivi tempestivi sul ciclo decisionale.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si rende, pertanto, necessaria l'adozione di appropriate misure correttive – qualora l'Ente non abbia già provveduto in tal senso – finalizzate al ripristino della piena funzionalità del controllo di gestione, quale strumento essenziale di verifica interna e supporto al processo decisionale e programmatico dell'ente.

4. IL CONTROLLO STRATEGICO

Il **controllo strategico** è finalizzato a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo e presuppone una complessa analisi dell'entità delle risorse a disposizione, dei tempi fissati per la realizzazione degli interventi, delle procedure operative attivate in corso d'opera

(confrontate con i progetti elaborati), della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione degli utenti (art. 147-ter T.U.E.L.). In altri termini, attraverso la forma di controllo in esame si mira a fornire un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato sulla *performance* dell'intera organizzazione amministrativa.

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”*.

L'art. 4 del regolamento comunale sui controlli interni prevede che il controllo strategico inglobi la relazione sulla *performance* organizzativa di cui al d.lgs. n. 150/2009 e determini la produzione di *report* semestrali.

In base all'art. 8, comma 1, l'attività di controllo è assicurata dal Segretario Generale, che si avvale a tal fine degli uffici del Settore Finanziario e dell'Organismo Indipendente di valutazione (OIV). In particolare, il Segretario Generale è tenuto a richiedere ai responsabili dei settori appositi *report* finalizzati a rilevare lo stato di attuazione della programmazione strategica. Si prevede, inoltre, la redazione, per ogni esercizio finanziario, di almeno un *report* di sintesi annuale, entro il mese di gennaio dell'anno successivo a quello dell'esercizio finanziario di riferimento (art. 8, comma 3).

In sede di riscontro, l'Ente ha dichiarato che l'unico *report* redatto dal Comune è quello conclusivo *“che può ritenersi ufficializzato con la delibera di Giunta di approvazione della Relazione sulla performance”* e soggiunge che per le annualità 2021 e 2022 la verifica circa la realizzazione di obiettivi e programmi è avvenuta tardivamente, essendo state approvate le relative relazioni sulla *performance*, per il 2021, con delibera di Giunta comunale n. 103 del 30.01.2023 e per il 2022, con delibera di Giunta n. 79 del 2.08.2024. Per quanto riguarda l'esercizio 2023, la verifica non risulta ancora perfezionata in quanto a tutt'oggi è ancora in corso la valutazione da parte dell'OIV.

Con specifico riguardo al raggiungimento degli obiettivi strategici, per tutto il triennio 2021/2023, l'ente ha indicato una percentuale media di attuazione pari

allo 0,0 per cento, addebitando tale criticità alla carenza di personale e alla continua alternanza di personale apicale, circostanze che avrebbero fortemente inciso sulla capacità programmatica e gestionale dell'Ente.

Dall'analisi dei questionari emerge, inoltre, la mancata adozione di misure generali di prevenzione del rischio di corruzione così come l'assenza di un'effettiva integrazione tra controllo strategico e controllo di gestione, con ciò confermando le criticità già segnalate con la deliberazione n. 82/2022/VSGC.

Alla luce di quanto sopra esposto, la Sezione ritiene che il sistema di controllo strategico adottato dall'ente presenti significative criticità, pur in presenza delle oggettive difficoltà gestionali segnalate dall'Amministrazione. Si raccomanda, pertanto, di adottare ogni utile iniziativa volta a garantire l'operatività di un sistema di controlli (strategico e di gestione) integrato, funzionale alla riprogrammazione degli obiettivi e/o all'emersione di eventuali disfunzioni interne all'ente.

5. IL CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Ai sensi dell'art. 147-*quinquies* T.U.E.L. il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità (comma 1). Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'Ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione (comma 2). Esso 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).

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

Nel Comune di Palo del Colle tale controllo è regolato anche dal regolamento comunale sui controlli interni (art. 23) oltre che dal regolamento di contabilità armonizzata dell'Ente (artt. 32-33).

Secondo le disposizioni regolamentari, il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio Finanziario, che si avvale della collaborazione dell'organo di revisione, del segretario comunale e dei responsabili delle strutture, individuati con il piano esecutivo di gestione (PEG) o con altro atto organizzativo equivalente.

Il Responsabile del Servizio Finanziario è tenuto a predisporre, con periodicità semestrale, una relazione illustrativa volta a verificare la permanenza degli equilibri di bilancio e il rispetto degli obblighi derivanti da vincoli di finanza pubblica. Tale relazione è trasmessa al Sindaco, alla Giunta, al Presidente del Consiglio Comunale e al Collegio dei Revisori dei conti.

Nel caso in cui il monitoraggio finanziario coincida con l'approvazione di una variazione di bilancio, ovvero con la predisposizione di documenti di programmazione, tali documenti, nel prendere atto della permanenza degli equilibri finanziari, possono sostituire la relazione periodica.

Il controllo sugli equilibri finanziari è volto a monitorare il permanere degli equilibri, con riferimento alla competenza finanziaria (equilibrio tra entrate accertate e spese impegnate), residui attivi e passivi (in termini di veridicità e possibilità di riscossione e pagamento) e alla cassa (capacità dell'Ente di far fronte tempestivamente alle obbligazioni giuridiche).

In conformità a quanto disposto dall'art. 33 del regolamento di contabilità e dall'art. 153, comma 6 T.U.E.L., il Responsabile del Servizio Economico Finanziario è tenuto a segnalare tempestivamente i fatti gestionali che possano pregiudicare gli equilibri di bilancio.

La segnalazione deve essere effettuata entro sette giorni dalla conoscenza dei fatti e, ai sensi dell'art. 193 del T.U.E.L., il Consiglio comunale è tenuto a deliberare i necessari provvedimenti di riequilibrio entro trenta giorni dal ricevimento della segnalazione.

Qualora le circostanze segnalate o le valutazioni espresse siano di particolare gravità in relazione alla copertura finanziaria delle spese, il Responsabile del Servizio Finanziario può, contestualmente, disporre la sospensione del rilascio delle attestazioni di copertura finanziaria. Tale sospensione opera, in ogni caso, qualora, decorso il termine di trenta giorni dalla segnalazione, non siano stati adottati i provvedimenti necessari per il ripristino degli equilibri di bilancio.

A seguito di specifica richiesta formulata in sede istruttoria, l'Ente ha chiarito che il controllo sugli equilibri finanziari si esplica principalmente attraverso l'approvazione, da parte del Consiglio comunale, della deliberazione relativa alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, in attuazione dell'art. 193 T.U.E.L. e in coerenza con quanto previsto dal regolamento di contabilità armonizzata.

Ha precisato, altresì, che:

- per l'esercizio 2021, il controllo è stato esercitato una sola volta, mediante l'approvazione della delibera di Consiglio comunale n. 26 del 25.08.2021, in violazione della disciplina regolamentare che prevede una verifica con cadenza almeno semestrale.
- per gli esercizi 2022 e 2023, il controllo è stato effettuato con regolarità e conformità al dettato regolamentare, con l'approvazione di due deliberazioni annuali, rispettivamente nel mese di luglio (in coincidenza con la verifica generale degli equilibri) e nel mese di novembre (in sede di variazione di bilancio). In particolare:
 - per l'anno 2022, sono state approvate la deliberazione di Consiglio n. 27 del 28.07.2022 e la deliberazione n. 38 del 28.11.2022;
 - per l'anno 2023, il Consiglio ha approvato la deliberazione n. 23 del 27.07.2023 e la deliberazione n. 38 del 28.11.2023.

Le deliberazioni consiliari sopra richiamate sono state trasmesse in fase istruttoria a questa Sezione, corredate del parere dell'Organo di revisione. Ciascuna deliberazione risulta accompagnata da una relazione illustrativa della situazione degli equilibri finanziari redatta dal Responsabile Finanziario.

Dalla disamina della documentazione trasmessa, è emerso, altresì, che il Responsabile del Servizio finanziario, negli esercizi 2022 e 2023, ha formalmente

invitato i responsabili dei vari servizi a effettuare, in vista dell'assestamento generale di bilancio, una ricognizione puntuale in ordine a:

- potenziali situazioni di squilibrio (di competenza e in conto residui);
- debiti fuori bilancio e passività potenziali;
- necessità di variazioni in entrata e in spesa in base all'andamento della gestione;
- andamento dei lavori pubblici finanziati;
- eventuali criticità nella gestione delle società e aziende partecipate.

Tale impostazione, ispirata a criteri di responsabilizzazione e coordinamento gestionale, evidenzia un progresso rispetto alle criticità segnalate con la precedente deliberazione n. 82/2022/VSGC, nella quale si rilevava l'assenza di linee guida, indirizzi operativi e misure di coordinamento per l'ordinato svolgimento delle verifiche.

Da ultimo, con riferimento ai chiarimenti richiesti in via istruttoria in ordine all'utilizzo della cassa vincolata, il Comune ha specificato che *"Nell'esercizio 2021 l'ente non ha gestito la cassa vincolata, così come la stessa Sezione di controllo ha avuto modo di verificare in sede di Istruttoria per i rendiconti 2019/2020/2021 e 2022, in quanto l'ente ha rideterminato la cassa vincolata al 31.12.2022 e che continua a gestire sino ad oggi"*.

Alla luce di quanto sopra, pur permanendo l'esigenza di consolidare ulteriormente le procedure interne, si può ritenere che l'Ente abbia avviato un percorso di rafforzamento del controllo sugli equilibri finanziari, fondato sul coinvolgimento responsabile delle strutture operative e sul progressivo allineamento alle indicazioni già formulate dalla Corte dei conti in sede di precedente controllo.

6. IL CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

Ai sensi dell'art. 147-*quater* T.U.E.L., 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.

Tale forma di controllo è esercitata dalle strutture dell'ente locale, che ne sono direttamente responsabili; i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle partecipate devono essere rilevati mediante il bilancio consolidato, da predisporre secondo le modalità previste dal d.lgs. n. 118/2011 e successive modificazioni.

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

Il regolamento comunale sui controlli interni disciplina la materia agli artt. 24 e 25, individuando tre finalità principali:

1. la creazione di un sistema informativo permanente volto a rilevare i rapporti finanziari tra Ente e società partecipate, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio in essere e la qualità di servizi erogati, il rispetto di norme di legge in materia di vincoli di finanza pubblica;

2. la definizione di un sistema di monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate che consenta l'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e l'individuazione delle opportune azioni correttive in caso di squilibri economico-finanziari potenzialmente rilevanti per il bilancio dell'Ente;

3. la progressiva creazione di uno strumento integrato di bilancio consolidato redatto secondo principi di competenza economica, quale strumento di valutazione unitaria della gestione complessiva dell'ente e delle sue partecipate.

Ai sensi dell'art. 25 del medesimo regolamento, spetta al Consiglio Comunale, nell'esercizio delle funzioni di indirizzo e controllo, definire annualmente gli obiettivi da perseguire attraverso le società partecipate, non solo in termini economico-finanziari, ma anche con riferimento all'efficacia, efficienza ed economicità dei servizi affidati.

Dalla disamina delle relazioni-questionario, è emerso che l'Ente non ha istituito una struttura dedicata specificamente al controllo sugli organismi partecipati, né ha provveduto alla creazione di un sistema informativo volto a realizzare tali finalità.

Il Comune di Palo del Colle ha precisato di aver assolto alla revisione periodica delle partecipate detenute al 31.12.2021, al 31.12.2022 e al 31.12.2023 (*ex art. 20 T.U.S.P.*) e di aver monitorato i rapporti con le società partecipate, in tutti gli esercizi considerati, unicamente in sede di verifica dei rapporti creditori e debitori, ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011, come da evidenza documentale trasmessa.

Dagli atti acquisiti in fase istruttoria, non è stato, viceversa, possibile riscontrare la definizione annuale degli obiettivi gestionali riferiti alle partecipate, come previsto dall'art. 25 del Regolamento, né l'esistenza di un sistema di monitoraggio periodico in grado di rilevare eventuali criticità gestionali o scostamenti dagli obiettivi assegnati.

Nelle annualità considerate, il portafoglio delle partecipazioni societarie detenute dall'Ente risulta il seguente:

- *Murgia Sviluppo S.c.a.r.l.* con una quota di partecipazione pari al 5,20 per cento (con deliberazione consiliare n. 9 del 202, l'Ente ha esercitato la facoltà di recesso dalla compagine societaria);
- *Gruppo di Azione Locale Nuovo Fior d'Olive S.c.a.r.l.*, con una quota pari al 2,14 per cento;
- *Consorzio Sviluppo Conca Barese S.c.a.r.l.* con una partecipazione pari al 22,5 per cento.

Inoltre, come già rilevato da questa Sezione regionale di controllo con deliberazione n. 4/2025/VSG, adottata ai sensi dell'art. 20 T.U.S.P., il Comune di Palo del Colle detiene una partecipazione totalitaria anche in un altro organismo non avente forma societaria, incluso nel Gruppo di Amministrazione Pubblica:

- *Fondazione San Vincenzo de Paoli* (quota di partecipazione 100% - incluso nel perimetro del consolidamento al 31.12.2022).

Con riguardo a tale fondazione (casa di riposo), il Comune ha riferito di aver adottato specifiche iniziative di risanamento, volte a ripristinare l'equilibrio

economico, finanziario e patrimoniale dell'ente, alla luce delle perdite d'esercizio registrate nel triennio 2020/2022, principalmente imputabili agli effetti della crisi sanitaria da COVID-19.

L'analisi dell'evoluzione della situazione economico-patrimoniale della Fondazione, ricostruita sulla base dei *report* periodici trasmessi, evidenzia un percorso di progressivo riequilibrio, attuato attraverso una rigorosa politica di contenimento dei costi, che ha consentito di passare da una condizione iniziale di disavanzo (nel 2020 pari a € - 61.436,00), al conseguimento di risultati positivi (alla chiusura dell'esercizio 2023, la Fondazione ha registrato un avanzo di € 45.511,00, superando integralmente i disavanzi pregressi legati alla fase pandemica).

La Sezione prende atto positivamente dell'azione di risanamento economico-patrimoniale intrapresa in favore della Fondazione San Vincenzo de' Paoli, organismo interamente partecipato e incluso nel perimetro del bilancio consolidato.

Al contempo raccomanda all'Ente di implementare il controllo su tutti gli organismi partecipati, intensificando lo scambio di informazioni con le società e gli organismi partecipati, dando concreta attuazione ai controlli di cui agli artt. 24 e 25 del regolamento comunale, anche al fine di prevenire situazioni di squilibrio che potrebbero riflettersi negativamente sul bilancio dell'amministrazione.

7. IL CONTROLLO SULLA QUALITÀ DEI SERVIZI

Il controllo sulla qualità dei servizi, previsto dall'art. 147, comma 2, lett. e), T.U.E.L., misura l'efficacia delle prestazioni erogate rispetto ai bisogni espressi dall'utenza, rapportando il livello di soddisfazione conseguito con gli *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. 31 del regolamento sui controlli interni disciplina il controllo sulla qualità dei servizi prevedendo l'adozione da parte del Comune di strumenti idonei a misurare la qualità delle prestazioni, sia nel caso di servizi erogati direttamente, sia nel caso di gestione affidata a soggetti esterni.

In sede di approvazione del Piano Esecutivo di Gestione viene definito il programma annuale del controllo sulla qualità dei servizi erogati, con l'individuazione dei servizi oggetto di indagine, degli strumenti di rilevazione e delle relative tempistiche. Il monitoraggio della qualità dovrebbe essere effettuato su base pluriennale, in modo da consentire il confronto degli esiti e la verifica di eventuali miglioramenti.

Sotto il profilo organizzativo, si prevede che il controllo sulla qualità dei servizi sia affidato al Settore individuato con provvedimento della Giunta comunale e che le risultanze acquisite concorrano alla redazione del referto strategico.

In fase istruttoria, l'ente ha dichiarato che *"il controllo sulla qualità dei servizi risulta attivato, anche se in modo non del tutto conforme al regolamento, per il servizio rifiuti e per l'asilo nido è stata redatta una carta dei servizi e un contratto di servizio con il gestore che prevede la redazione di report annuali/semestrali"*.

L'analisi delle relazioni-questionario relative al triennio 2021-2023, nonché la consultazione del sito istituzionale, ha evidenziato che il Comune non ha mai adottato una Carta dei servizi di carattere generale. Solo nel 2024 risulta pubblicata la Carta dei servizi riferita al servizio rifiuti urbani adottata dal gestore del servizio (AGER – Autorità per il servizio di gestione integrata dei rifiuti urbani della Regione Puglia).

Dalla documentazione trasmessa emerge, inoltre, che l'Ente ha somministrato agli utenti un questionario cartaceo, indistintamente per tredici servizi comunali e il numero dei questionari compilati risulta piuttosto esiguo (pari a 18 nel 2021, 11 nel 2022 e 14 nel 2023). Peraltro, non risulta trasmessa documentazione attestante un'elaborazione dei dati raccolti idonea a misurare il grado di soddisfazione degli utenti interni ed esterni.

Alla luce di quanto precede, può ritenersi che il controllo sulla qualità dei servizi, per come concretamente attuato nel triennio 2021-2023, non appaia coerente con le finalità indicate dall'art. 147, comma 2, lett. e), T.U.E.L., né si registrano

apprezzabili progressi rispetto alle criticità già evidenziate nella deliberazione n. 84/2022/VSGC di questa Sezione, ove è stato rilevato che *“emerge un quadro di non soddisfacente misurazione della qualità dei servizi, stante l’assenza di un sistema organico e diffuso di rilevazione, elaborazione ed analisi del livello dei servizi erogati”*.

Il Comune non ha adottato la Carta dei servizi per ciascuna prestazione resa, né utilizzato strumenti di monitoraggio della qualità dei servizi erogati idonei a rilevare il grado di soddisfazione dell’utenza.

Si raccomanda, pertanto, al Comune di adottare la Carta per ciascun servizio reso, nonché di implementare le verifiche sulla qualità delle prestazioni, comprendendo l’intera gamma dei servizi erogati, assicurando la pubblicazione degli esiti delle indagini sul sito istituzionale dell’Ente.

10. 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 predetto 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 Palo del Colle 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;

- 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.;

- 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;

- sono stati eseguiti controlli sulle procedure di gara;

- risultano attivate due 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 P.N.R.R.;

- è stata effettuata una specifica ricognizione dei fondi non nativi P.N.R.R. ai fini della rendicontazione;

- l'Ente ha adottato procedure di monitoraggio degli atti amministrativi connessi all'attuazione del P.N.R.R. al fine di prevenire e 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 P.N.R.R., al fine di garantire la completa tracciabilità delle operazioni collegate a *milestone* e *target* del P.N.R.R., mediante l'attribuzione di un'apposita codificazione contabile e l'associazione del CUP al singolo progetto;

In fase istruttoria, l'ente ha trasmesso le schede relative a ciascuna opera finanziata, con i dati finanziari aggiornati al 31.12.2023. È stato inoltre precisato che le verifiche si svolgono sia nella fase di affidamento tecnico-progettuale, sia in quella dell'affidamento dei lavori, mentre, con l'ausilio del collegio dei revisori, si monitora l'avanzamento finanziario dei progetti.

Invitato a fornire chiarimenti in merito alla risposta negativa resa nel questionario con riferimento all'adozione di procedure di monitoraggio necessarie a prevenire e individuare i rischi di frode, corruzione e conflitti di interesse, l'ente ha chiarito che al momento della redazione del questionario non disponeva di informazioni adeguate e che, in ogni caso, il Segretario comunale ha ricompreso anche gli atti connessi al PNRR nell'ambito delle verifiche da lui effettuate.

Da ultimo, in ordine alla dichiarata assenza di strumenti di coordinamento interni volti alla condivisione del cronoprogramma e degli obiettivi da raggiungere (domanda n. 14 dell'Appendice PNRR), l'Ente ha precisato che tale carenza è

addebitabile alle ridotte dimensioni del Comune e alla concentrazione delle attività in capo a un unico ufficio e unico soggetto.

Non risulta, viceversa, adeguatamente motivata la circostanza emersa in sede di analisi del questionario, per cui il controllo di gestione non produce *report specifici* sullo stato di avanzamento delle misure PNRR (domanda n. 13 dell'Appendice PNRR).

11. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Alla luce dell'attività istruttoria condotta, dell'analisi della documentazione trasmessa e dei riscontri forniti dall'Ente, si evidenzia che il sistema dei controlli interni del Comune di Palo del Colle, sebbene in parte conforme alle previsioni regolamentari, presenta negli esercizi 2021, 2022 e 2023 ancora significative criticità sotto il profilo dell'effettività e della capacità di incidere concretamente sui processi gestionali e decisionali.

Ed invero, pur registrandosi alcuni miglioramenti con riferimento al controllo sugli equilibri finanziari e alla progressiva attuazione dei progetti PNRR, permangono rilevanti profili di inadeguatezza e discontinuità nell'attuazione delle altre forme di controllo previste dagli artt. 147 e ss. del T.U.E.L..

In particolare:

- **il controllo di regolarità amministrativa e contabile** risulta esercitato in modo discontinuo, con frequente scostamento dalle scadenze previste dal regolamento interno e con assenza, in molti casi, di schede analitiche di valutazione e relazioni riepilogative;
- **il controllo di gestione**, benché fondato su strumenti adeguati (PEG, PIAO; Piano degli Obiettivi), non risulta tempestivamente attuato e come tale non è idoneo a svolgere una funzione di supporto alla riprogrammazione degli obiettivi, come invece previsto dalla normativa di riferimento;
- **il controllo strategico**, benché formalmente previsto, è esercitato in modo residuale, con relazioni tardive e obiettivi formalmente indicati ma non sostanzialmente monitorati, con una percentuale di realizzazione dichiarata prossima allo zero nel triennio di riferimento;

- **il controllo sugli equilibri finanziari**, pur essendo quello attuato con maggiore regolarità, mostra progressi recenti solo a partire dal 2022, a seguito delle raccomandazioni già formulate dalla Corte e richiede ulteriori sforzi in termini di coordinamento, documentazione e uniformità delle procedure.
- **il controllo sugli organismi partecipati** non risulta ancora pienamente attuato, pur in presenza di un regolamento comunale che delinea con sufficiente chiarezza finalità, strumenti e responsabilità. L'ente, infatti, non ha istituito una struttura dedicata, né ha proceduto all'adozione di strumenti di monitoraggio periodico, né ha definito annualmente gli obiettivi gestionali da perseguire per il tramite delle partecipazioni, come previsto dalla disciplina regolamentare vigente.
- **il controllo sulla qualità dei servizi**, previsto dall'art. 147, comma 2, lett. e), T.U.E.L., non risulta attivato in modo coerente con la disciplina normativa e regolamentare vigente. L'attività si è limitata, nel triennio esaminato, alla somministrazione di questionari cartacei indistinti per tutti i servizi in misura esigua e alla redazione di una Carta dei servizi unicamente per il servizio rifiuti.

La Sezione, pur prendendo atto del contesto organizzativo in cui l'Ente ha operato nel triennio considerato, caratterizzato da una marcata instabilità istituzionale dovuta a vicende commissariali, *turnover* dirigenziale e cronica carenza di personale, reputa che tali condizioni, pur rilevanti, non giustifichino il perdurante ritardo nell'attuazione delle misure di rafforzamento del sistema dei controlli, più volte raccomandate anche in occasione di precedenti verifiche.

Si invita l'Ente a considerare le osservazioni e indicazioni contenute nella presente delibera quali elementi di indirizzo per una complessiva riqualificazione del sistema dei controlli interni, da attuare progressivamente mediante l'adozione misure organizzative e procedurali adeguate.

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 Palo del Colle 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 T.U.E.L., l'inadeguatezza del sistema integrato dei controlli interni per gli esercizi 2021, 2022 e 2023;

INVITA

il Comune di Palo del Colle (BA) a adottare le misure necessarie tese 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 Palo del Colle;
- alla Procura regionale della Corte dei conti, ai sensi dell'art. 148, comma 4, T.U.E.L.

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 4 settembre 2025.

Il Magistrato relatore

F.to Daniela PIACENTE

La Presidente

F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 5 settembre 2025

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta LENOCI