



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

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

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

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

udita la relatrice, Referendario dott.ssa Benedetta Civilla, nella camera di consiglio del 24 giugno 2026, convocata con ordinanza n. 17/2026;

Premesso in

FATTO

1. Il Comune di Modugno fa parte del territorio della Città Metropolitana di Bari; la popolazione residente, rilevata all'01/01/2026, è di 35.993 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 Modugno ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti la relazione-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021, acquisita al protocollo della Sezione n. n. 214 del 19/01/2023. In ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/2024/INPR dell'11 gennaio 2024, relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023, l'ente ha trasmesso i relativi referti, acquisiti rispettivamente ai protocolli della Sezione n. 1070 del 15/03/2024 e n. 1646 del 12/04/2024.

3. L'analisi dei referti annuali del Sindaco del Comune di Modugno per gli anni 2021, 2022 e 2023 ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria.

La risposta ai chiarimenti richiesti è stata fornita con nota prot. Cdc n. 1130 del 02/03/2026, corredata da allegati.

4. Tanto premesso, alla luce dell'istruttoria e dei dati all'uopo acquisiti in relazione agli esercizi 2021, 2022 e 2023, si espongono gli esiti dell'attività svolta in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di esame, rimanendo impregiudicata ogni ulteriore valutazione in ordine all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'ente intestate a questa Sezione.

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo di riferimento.

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

In questa prospettiva, l'art. 148, comma 1, T.U.E.L. dispone che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tal fine il Sindaco, relativamente ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il Presidente della Provincia, avvalendosi del Direttore generale, quando presente, o del Segretario negli enti in cui non è prevista la figura del Direttore generale, trasmette annualmente alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, predisposto e trasmesso in conformità alle Linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

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

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

- la verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- la valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;

- la verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- la rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- il monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente;
- il monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra enti e organismi partecipati.

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

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

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

Le Linee guida hanno previsto la trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti delle relazioni-questionario, strutturate in sezioni dedicate al sistema dei controlli interni: controllo di regolarità amministrativa e contabile; controllo di gestione; controllo strategico; controllo sugli equilibri finanziari; controllo sugli organismi partecipati; controllo sulla qualità dei servizi. Nei questionari allegati alle Linee guida e riferiti alle tre annualità è stata inserita anche un'appendice dedicata ai controlli interni rispetto all'attuazione degli

interventi finanziati con risorse del P.N.R.R. mentre, solo per l'anno 2021, le relative Linee guida hanno previsto nei questionari anche le appendici dedicate all'emergenza da COVID-19 e al lavoro agile.

2. Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

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

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

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

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

Come affermato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/SEZAUT/2017/INPR del 3 aprile 2017: *"La verifica del funzionamento di tale*

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

In riferimento al caso di specie, con deliberazione del Commissario Straordinario n. 3 del 17/01/2013 il Comune di Modugno ha approvato il regolamento sui controlli interni, il quale disciplina distintamente il controllo di regolarità amministrativa (all'art. 11) e il controllo di regolarità contabile (all'art. 12).

Stante il richiamato quadro regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio, all'esito delle verifiche espletate sul funzionamento dei predetti controlli di regolarità è emerso quanto segue:

- a) ai sensi del citato art. 11 il controllo di regolarità amministrativa - nella fase preventiva - *"è espletato su ogni proposta di deliberazione da sottoporre alla Giunta ed al Consiglio che non sia mero atto di indirizzo attraverso i seguenti pareri da richiedere obbligatoriamente da parte del soggetto proponente e da inserire nella deliberazione quale parte integrante e sostanziale della stessa:*
 - a) parere in ordine alla regolarità tecnica espresso dal dirigente/responsabile della struttura apicale cui appartiene il servizio interessato ovvero, su delega scritta del predetto dirigente/responsabile, dal responsabile del servizio interessato;*
 - b) parere in ordine alla regolarità contabile espresso dal dirigente/responsabile di ragioneria sulle proposte che comportino riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente" (comma 2).*

Nella fase successiva, invece, il controllo in esame *"è svolto dal Segretario*

Generale, che al fine di garantirne la tracciabilità, potrà disporre anche l'introduzione di apposite piste di controllo a cui i Dirigenti dovranno attenersi nell'esercizio della propria autonomia gestionale. Il Segretario Generale si avvale del supporto della struttura preposta ai controlli interni. Esso viene esercitato sulle determinazioni, sui contratti e sugli altri atti adottati dai Dirigenti, utilizza i principi di revisione aziendale ed ha gli stessi contenuti previsti del controllo di regolarità amministrativa nella fase preventiva a cui si aggiunge il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi" (comma 10).

Tale controllo è, inoltre, "effettuato a campione sulle determinazioni dirigenziali di impegno e liquidazione della spesa e di accertamento delle entrate e sui contratti, nella misura del 10% del totale degli atti adottati da ogni Dirigente" (comma 11);

- b) quanto al controllo di regolarità contabile, l'art. 12 del regolamento comunale sui controlli interni dispone che ad esso *"provvede il Dirigente/Responsabile dei Servizi Finanziari", il quale "verifica la regolarità contabile dell'azione amministrativa attraverso gli strumenti del visto e del parere di regolarità contabile e attraverso il controllo costante e concomitante degli equilibri generali di bilancio" (commi 1 e 2); ai sensi del comma 5 di tale disposizione, inoltre, "al controllo di regolarità contabile partecipa il Collegio dei Revisori dei Conti, che verifica le attività di controllo svolte dal Dirigente/Responsabile del Servizio. Esso redige uno specifico rapporto con cadenza semestrale. Tale report è trasmesso al Sindaco, al Segretario, ai Dirigenti/Responsabili dei Servizi, allo OIV ed al Presidente del Consiglio Comunale";*
- c) in relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile l'esame dei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 ha evidenziato che: i) non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio con parere tecnico e contabile contrario; ii) sono stati regolarmente rilasciati i pareri di regolarità tecnica, nonché quelli in ordine alla regolarità contabile; iii) per tutte le proposte di deliberazione, ove necessario, i responsabili dei diversi servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente,

al fine di consentire al responsabile finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura finanziaria;

- d) secondo i dati riportati nel referto relativo al 2021 per il controllo di regolarità tecnico - amministrativa e per il controllo di regolarità contabile, a fronte di n. 1.192 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 136, pari al 11,41%;
- e) secondo i dati riportati nel referto relativo al 2022 per il controllo di regolarità tecnico - amministrativa e per il controllo di regolarità contabile, a fronte di n. 2.292 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 367, pari al 16,01%;
- f) secondo i dati riportati nel referto relativo al 2023, per il controllo di regolarità tecnico - amministrativa e per il controllo di regolarità contabile, a fronte di n. 2.119 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 195, pari al 9,20%;
- g) nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile l'ente non ha rilevato irregolarità in nessuno dei tre esercizi esaminati;
- h) per tutte le annualità considerate, gli atti da sottoporre al controllo successivo sono stati selezionati secondo la tecnica del campionamento *"ad estrazione casuale semplice"*.

Al riguardo l'ente ha riferito che, dall'analisi degli atti campionati nelle annualità di riferimento, non sono emersi effetti distorsivi specifici; conseguentemente, ad avviso del Comune:

- non si è palesata la necessità di introdurre elementi di temperamento e veicolazione della tecnica di campionamento casuale in uso;
- l'individuazione dei settori soggetti a verifica non è stata oggetto di particolare e veicolata settorializzazione;
- la determinazione degli atti soggetti a controllo è avvenuta con l'ordinaria modalità di estrazione casuale, senza incisione del sistema di sorteggio in uso presso l'ente locale;
- non sono state disposte, nell'ambito dell'esercizio della potestà di

verifica successiva, ispezioni o indagini di natura diversa rispetto all'analisi documentale degli atti estratti.

Altresì, il Comune di Modugno ha precisato quanto segue: *“è stata costantemente suggerita maggiore attenzione al popolamento del sito istituzionale - sezione amministrazione trasparente. Tanto affinché il contenuto e i dati riportati nei provvedimenti adottati (e successivamente scrutinati), fossero resi completamente accessibili ai cittadini, in conformità alle prescrizioni di cui alla legge 33/2013 e successive modifiche. Il suggerimento, invero, ha avuto carattere trasversale ed è stato rivolto alla totalità dei Responsabili apicali (nel caso del Comune di Modugno, titolari di Posizione Organizzativa oggi Elevata Qualificazione, mancando nella struttura organizzativa figure dirigenziali). [...] Sulla scorta della natura trasversale del suggerimento espresso dal Segretario Generale non è stato necessario inserire elementi tesi alla settorializzazione di tutta o parte della successiva attività di controllo posta in essere nei posteriori esercizi. Attività questa che, [...], continua ad essere costantemente realizzata, nei limiti delle previsioni regolamentari, dal Segretario Generale, il quale si avvale del supporto dell'ufficio di segreteria, con estrazione a campione degli atti soggetti a scrutinio, attraverso sistema informatico”;*

- a) quanto all'attività reportistica, per ciascuna annualità considerata (2021-2023) l'ente ha prodotto i *report* di riferimento;
- b) nel triennio esaminato (2021-2023) gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo;
- c) nelle annualità 2021-2023 gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa.

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

La mera estrazione casuale semplice e indifferenziata degli atti da sottoporre

a verifica non costituisce, infatti, una tecnica di campionamento statisticamente valida, a maggior ragione con un campione limitato a un numero relativamente ristretto di atti.

In proposito, si rammenta che - secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile - la tecnica di campionamento utilizzata nell'ambito del controllo di regolarità amministrativo-contabile deve essere motivata ed efficace, tenuto conto della natura dei documenti da esaminare e della capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione (*ex multis*, Corte dei conti, sez. reg. di contr. per la Lombardia, deliberazione n. 131/2023/VSGC).

Pertanto, la Sezione invita l'ente ad adottare una modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche che proiettino i controlli nella logica del rischio, presidiando in maniera non casuale le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti.

In particolare, si segnala l'opportunità di tener conto, al fine di selezionare gli atti da sottoporre a controllo successivo, anche delle valutazioni effettuate in sede preventiva oltre che delle risultanze del controllo di gestione, il quale - nell'analizzare l'andamento della gestione sotto i profili dell'efficienza e dell'efficacia attraverso l'utilizzo di dati non solo di natura economico-finanziaria - è idoneo ad intercettare criticità ed irregolarità che potrebbero sfuggire anche ad un esame approfondito in sede preventiva.

3. Controllo di gestione.

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

In particolare, tale controllo è diretto a rilevare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a

standard prefissati. Come quozienti fra quantità e/o valori tratti dai documenti contabili e capaci di misurare i risultati raggiunti, i predetti indicatori consentono la comparazione fra gli obiettivi assegnati, le attività svolte e i costi sostenuti dall'ente.

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

Al riguardo, si rammenta che per "*efficacia*" si intende l'idoneità della gestione a conseguire gli obiettivi fissati da leggi o atti di programmazione; con il termine "*efficienza*" si indica l'idoneità della medesima gestione a raggiungere i risultati con l'ottimale utilizzo dei mezzi (*rectius*, i risultati predeterminati con il minimo delle risorse ovvero il massimo dei risultati con una predeterminata quantità di risorse); la "*economicità*" dell'azione amministrativa consiste, invece, nella razionale acquisizione delle risorse umane e strumentali.

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

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

Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, *“efficacia, efficienza ed economicità possono essere conseguite solo curando adeguatamente la fase programmatica, a partire dal DUP (che mette in evidenza gli obiettivi strategici realizzabili mediante una preventiva analisi dell’ambiente in cui l’ente si trova ad operare ed in base alle risorse a disposizione). La corretta programmazione si riversa in documenti quali i piani strategici di mandato, il piano dettagliato degli obiettivi, i bilanci annuali previsionali e il piano esecutivo di gestione (PEG). Fondamentale risulta, in particolare, il coordinamento fra il bilancio di previsione e il controllo di gestione. Il primo, infatti, traccia le linee guida economiche e finanziarie dell’ente per un determinato periodo, definendo gli obiettivi strategici e le risorse disponibili; il secondo, dal canto suo, permette di monitorare costantemente l’attuazione di tali previsioni, verificando che le risorse stanziare siano utilizzate in maniera coerente e ottimale”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

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

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

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

efficienza ed economicità; il *benchmarking* e il sistema di *reporting*.

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

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

Con riferimento al caso di specie, il controllo di gestione è disciplinato dagli artt. 7, 8, 9 e 10 del regolamento comunale sui controlli interni, approvato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 3 del 17/01/2013.

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

- a) ai sensi dell'art. 8 del citato regolamento comunale l'esercizio del controllo di gestione compete a ciascun Dirigente di Settore/Responsabile del Servizio in riferimento alle attività organizzative e gestionali di propria competenza e agli obiettivi assegnati in sede di approvazione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG).

E' inoltre previsto che il coordinamento delle attività del controllo di gestione siano svolte dall'unità organizzativa a ciò preposta (cd. Ufficio del Controllo di Gestione), sotto la responsabilità del Dirigente/Responsabile del Servizio Finanziario.

Sul punto, in sede di riscontro istruttorio il Comune di Modugno ha chiarito che non vi è una struttura *ad hoc* deputata allo svolgimento delle diverse tipologie di controllo; in relazione al controllo di gestione la funzione di referente è svolta dal Responsabile del Servizio finanziario.

Altresì, l'ente ha evidenziato che, per ragioni connesse all'avvicendamento del personale, *“negli esercizi di riferimento, [...] non è stato possibile individuare agli atti dell'ente [...] gli estremi di trasmissione dei referti di controllo di gestione per gli anni 2021, 2022, 2023”*;

- b) per tutte le annualità considerate (2021-2023), nei rispettivi referti annuali, l'ente ha dichiarato di essersi *“dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo”*, tale da consentire all'ente medesimo *“di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa”*;
- c) l'ente ha, inoltre, riferito che il controllo di gestione non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi *“perché dal settore finanziario non risulta pervenuta (né direttamente né con richiesta all'Assessore competente) alcuna comunicazione o reportistica (anche non formale) attestante elementi di criticità sul traguardo dei principi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, tali da imporre (o suggerire) innovazione o modifica nella programmazione degli obiettivi”*;
- d) quanto al sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare, per tutte le annualità considerate il Comune di Modugno ha precisato che esso *“si sostanzia in attività che vedono il contemporaneo e sinergico coinvolgimento di plurimi attori, tra questi: i Responsabili apicali (che unitamente agli Assessori di riferimento, espressione dell'organo di indirizzo politico) determinano gli obiettivi operativi (da allocare nel solco di quelli strategici individuati nel documento unico di programmazione così come annualmente aggiornato) e l'Organismo indipendente di valutazione. Quest'ultimo, avente composizione collegiale nell'ambito del Comune di Modugno, pondera gli obiettivi oggetto di trasmissione e monitoraggio. Ponderazione e pesatura che, a valle del sistema di misurazione della performance, incidono sulla quantificazione dei premi legati alla performance individuale e organizzativa, parametrata altresì al loro grado di*

raggiungimento”;

- e) per tutte le annualità considerate (2021-2023) l'ente si è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo;
- f) per il triennio 2021-2023 l'ente ha registrato un andamento pressoché costante del tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente sia tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali; il predetto tasso medio riporta, infatti, il valore del 37,00% per l'anno 2021 e del 36,00% per gli anni 2022 e 2023;
- g) quanto all'attività reportistica, l'ente non ha trasmesso alcuna documentazione né fornito alcun chiarimento in merito.

Ebbene, alla luce di quanto sin qui esposto si ritiene che il controllo di gestione, come concretamente attuato dal Comune di Modugno nel periodo 2021-2023, non sia pienamente adeguato rispetto alla finalità a cui lo stesso controllo è preordinato ai sensi dell'art. 147, comma 2, lettera a), del T.U.E.L..

Depongono in questo senso sia la mancanza di una apposita struttura di controllo, in contrasto con la specifica disposizione regolamentare richiamata, sia la scarsa interazione del controllo di gestione con le altre tipologie di controllo interno.

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

Si aggiunge che la mancata trasmissione – in fase istruttoria – di documentazione comprovante lo svolgimento di attività reportistica relativa al controllo in esame non consente a questa Sezione di esprimere una valutazione compiuta in ordine alla corretta applicazione della disciplina, anche di matrice regolamentare, in materia di controllo di gestione. In proposito, infatti, l'art. 10 del regolamento comunale sui controlli interni stabilisce quanto segue: “1. Per il corretto svolgimento del controllo di gestione viene predisposto un sistema di monitoraggio e di verifica avente come oggetto

l'andamento della gestione e delle azioni realizzate.

2. I Dirigenti di Settore/Responsabili dei servizi riferiscono sui risultati dell'attività, mediante l'invio di report gestionali all'Ufficio di Controllo di Gestione, con cadenza semestrale.

3. Il Responsabile dell'UCG provvederà ad inoltrare un referto annuale al capo dell'Amministrazione, al Segretario Generale, al Presidente del Consiglio, al Collegio di Revisione dei conti e all'OIV.

4. Tale referto dovrà essere accompagnato da una relazione illustrativa che fornisca una lettura chiara dei dati riportati, e costituisce la base per la programmazione e realizzazione di eventuali interventi correttivi”.

La riferita lacuna è aggravata dalla circostanza che i referti sul controllo di gestione di cui agli artt. 198 e 198-bis T.U.E.L, riguardanti gli esercizi 2021, 2022 e 2023, non risultano agli atti in possesso della Sezione né il Comune di Modugno ha fornito prova dell'avvenuta trasmissione di tale documentazione.

Peraltro, dalle verifiche espletate sembrerebbe che anche i referti sul controllo di gestione relativi agli esercizi 2024 e 2025 non siano stati trasmessi a questa Sezione.

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

In considerazione delle argomentazioni sopra esplicitate, dunque, **il Collegio raccomanda al Comune di Modugno di adottare 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. In particolare, si raccomanda all'ente di:

- conformare il controllo di gestione ai pertinenti parametri metodologici e normativi, anche tenuto conto del prossimo avvio della contabilità *accrual* previsto dalla riforma 1.15 del P.N.R.R.;
- svolgere un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi, così da poter incidere sull'attività in corso conformemente alle disposizioni regolamentari e attraverso eventuali scelte di adeguamento e modifica degli obiettivi da raggiungere;
- elaborare *report* analitici nei quali siano chiaramente illustrati i dati ivi riportati e le cause di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati.

4. Controllo strategico.

Il **controllo strategico** di cui all'art. 147-ter T.U.E.L. consiste *“nell'analisi della congruenza e degli eventuali scostamenti tra gli obiettivi fissati e le scelte effettuate e le risorse (umane, finanziarie e materiali) assegnate; nell'individuazione di eventuali fattori ostativi alla buona riuscita della programmazione; nella identificazione di eventuali responsabilità per la mancata (o parziale) attuazione delle scelte programmatiche”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

Come è stato evidenziato dalla giurisprudenza contabile, tale controllo strategico viene svolto sia *ex ante* – risultando prezioso in fase di programmazione e di definizione degli indirizzi (strategici) e delle direttive (gestionali) – sia *ex post*, rappresentando un momento di verifica e di riferimento per la programmazione del successivo periodo (controllo “orientato al futuro”). A differenza del controllo di gestione, che verifica l'efficacia, efficienza ed economicità della programmazione, il controllo strategico si concentra sull'individuazione di eventuali problemi nella programmazione e propone soluzioni agli organi di governo (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

In questa prospettiva risulta di fondamentale importanza una pianificazione strategica accurata, svolta attraverso l'adozione dei seguenti atti:

- il Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.);
- il Documento Unico di Programmazione (D.U.P.), che, ai sensi dell'art. 170 del T.U.E.L., costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente nonché l'atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione.

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

A questi documenti segue il Piano integrato di attività e organizzazione (P.I.A.O.), che rappresenta lo strumento attraverso il quale vengono assegnate le risorse umane, materiali e finanziarie ai dirigenti, rendendo concreta la separazione tra direzione politica e attività gestionale.

Con riferimento al caso di specie, il controllo strategico è disciplinato dagli artt. 4, 5 e 6 del regolamento sui controlli interni del Comune di Modugno approvato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 3 del 17/01/2013.

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

- a) ai sensi del comma 3 del citato art. 4 il controllo strategico è *“attuato dall'unità organizzativa a ciò preposta all'interno della struttura dei Controlli Interni, in staff al Segretario Generale (UCI). A tale attività di controllo partecipa l'Organismo Indipendente di Valutazione”*. Tuttavia, come anticipato, in sede di riscontro l'ente ha riferito che non vi è una struttura *ad hoc* deputata allo svolgimento delle diverse tipologie di controllo;
- b) il D.U.P. 2021/2023 è stato approvato dal Comune di Modugno con deliberazione di C.C. n. 18 del 29/03/2021; il D.U.P. 2022/2024 è stato

approvato con deliberazione di C.C. n. 52 del 27/07/2021; il D.U.P. 2023/2025 è stato approvato con deliberazione di C.C. n. 46 del 28/07/2022; il D.U.P. 2024/2026 è stato approvato con deliberazione di C.C. n. 52 del 28/09/2023;

- c) per l'anno 2021 il P.E.G. è stato approvato con deliberazione di G.C. n. 94 del 18/06/2021; per l'anno 2022 il P.E.G. è stato approvato con deliberazione di G.C. n. 111 del 21/07/2022; per il triennio 2023/2025 il P.E.G. è stato approvato con deliberazione di G.C. n. 131 del 03/08/2023;
- d) con deliberazione di G.C. n. 156 del 18/10/2022 è stato approvato il P.I.A.O. 2022/2024; con deliberazione di G.C. n. 154 del 21/09/2023 è stato approvato il P.I.A.O. 2023/2025; con deliberazione di G.C. n. 115 dell'11/06/2024 è stato approvato il P.I.A.O. 2024/2026.

Tali atti risultano pubblicati sul sito istituzionale dell'ente.

In proposito, si rammenta che il P.I.A.O. (Piano Integrato di Attività e Organizzazione della Pubblica Amministrazione) è stato introdotto dall'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, il quale stabilisce che *“Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il Piano integrato di attività e organizzazione, di seguito denominato Piano, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190”* (comma 1).

Trattasi, in sostanza, di un documento unico di programmazione e governance volto ad assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, dei servizi ai cittadini e alle imprese, il quale assorbe molti dei Piani che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: *performance*, fabbisogni del personale,

formazione, parità di genere, lavoro agile e anticorruzione.

In dettaglio, l'art. 1, comma 1, del D.P.R. 24 giugno 2022 n. 81 (avente ad oggetto il Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione) prevede, per i comuni con più di cinquanta dipendenti, la soppressione dei seguenti adempimenti, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del P.I.A.O.:

- il Piano dei fabbisogni di personale, di cui all'art.6, commi 1, 4, 6, e art. 6-ter del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
- il Piano delle azioni concrete, di cui all'art. 60-bis, comma 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
- il Piano della *Performance*, di cui all'art. 10, comma 1, lett. a) e comma 1-ter del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150;
- il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di cui all'art.1, commi 5, lett.a) e 60, lett.a), della L. 6 novembre 2012, n. 190;
- il Piano organizzativo del lavoro agile, di cui all'art. 14, comma 1, della L. 7 agosto 2015, n. 124;
- il Piano di azioni positive, di cui all'art. 48, comma 1, del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198.

Nel corso di ciascun esercizio, dunque, gli enti locali avviano il ciclo della programmazione relativo al triennio successivo, approvando il D.U.P., la nota di aggiornamento al D.U.P., il bilancio di previsione e il P.E.G.. In coerenza con il quadro finanziario definito da tali documenti, per ciascun triennio di programmazione, il P.I.A.O. è adottato annualmente entro il 31 gennaio, secondo lo schema di Piano recato dall' art. 1, comma 3, del Decreto Ministeriale 30 giugno 2022 n. 132, è predisposto esclusivamente in formato digitale ed è pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (nell'apposito portale dedicato) nonché sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione.

In caso di differimento del termine previsto a legislazione vigente per l'approvazione dei bilanci di previsione, il termine per l'adozione del P.I.A.O. è differito di trenta giorni successivi a quello di approvazione dei bilanci (art. 8, comma 2, del D.M. n. 132 del 30 giugno 2022).

Nell'ipotesi di mancata adozione del P.I.A.O. trovano applicazione le sanzioni di cui all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 150/2009, ferme restando quelle previste dall'art. 19, comma 5, lettera b), del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 114 del 2014 (v. art. 6, comma 7, del d.l. n. 80/2021).

Si evidenzia che per effetto dell'introduzione del P.I.A.O., il Piano esecutivo di gestione (P.E.G.) rimane obbligatorio, ma presenta un contenuto quasi esclusivamente finanziario, essendo incentrato soprattutto sulla suddivisione degli stanziamenti di entrata e di spesa del bilancio preventivo tra i Responsabili di servizio. L'art. 1, comma 4, del D.P.R. n. 81/2022 ha soppresso, infatti, il terzo periodo dell'art. 169, comma 3-bis del T.U.E.L., che disponeva *“Il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel Piano esecutivo di gestione”*. Per effetto di tale soppressione, gli obiettivi di *performance* dell'ente vengono espunti dal P.E.G. e ricompresi nelle apposite sezioni del P.I.A.O. ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 80/2021;

e) quanto, in particolare, al Piano della *Performance* (che si identifica come documento di programmazione triennale) e alla Relazione sulla *Performance* (strumento che evidenzia, a consuntivo, con riferimento all'anno precedente, i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi realizzati ed alle risorse impiegate, con rilevazione degli eventuali scostamenti) si osserva che il Comune di Modugno ha adottato:

- per il 2021, la Relazione sulla *Performance* (con deliberazione di G.C. n. 99 del 28/06/2022; tale relazione è stata validata dall'Organismo

Indipendente di Valutazione con verbale n. 12 del 29/06/2022) e il Piano della *Performance* (con deliberazione di G.C. n. 135 del 05/10/2021);

- per il 2022, la Relazione sulla *Performance* (con deliberazione di G.C. n. 88 del 29/06/2023; tale relazione è stata validata dall'Organismo Indipendente di Valutazione con verbale n. 16 del 30/06/2023) e il Piano della *Performance* (approvato all'interno del P.I.A.O. con deliberazione di G.C. n. 156 del 18/10/2022);
- per il 2023: la Relazione sulla *Performance* (con deliberazione di G.C. n. 124 del 21/06/2024; tale relazione è stata validata dall'Organismo Indipendente di Valutazione con verbale n. 11 del 27/06/2024) e il Piano della *Performance* (approvato all'interno del P.I.A.O. con deliberazione di G.C. n. 154 del 21/09/2023);

- f) per tutte le annualità considerate (2021-2023), nei rispettivi referti, l'ente ha dichiarato che il controllo strategico utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie;
- g) quanto all'attività reportistica, l'ente ha rappresentato che per il controllo in esame *“si producono le copie degli atti richiesti concernenti la verifica dello stato di attuazione dei programmi. Schede, queste, allegate al DUP e alla sua nota di aggiornamento, approvati nei singoli esercizi di riferimento. Tale prassi è stata doverosamente ripetuta in ogni annualità ed è culminata nella relazione di fine mandato, pubblicata in Amministrazione Trasparente, al cui interno è possibile avere contezza della conclusiva verifica sullo stato di attuazione di obiettivi strategici e programmi, così come periodicamente declinati nel DUP”*;
- h) per tutte e tre le annualità considerate l'ente ha dichiarato che controllo strategico è risultato operativamente integrato con il controllo di gestione;
- i) nella nota di riscontro il Comune di Modugno ha precisato che il monitoraggio effettuato sullo stato di attuazione dei programmi è stato realizzato in fase di rendiconto di gestione.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato si ritiene che il controllo strategico,

come concretamente attuato dal Comune di Modugno nel periodo 2021-2023, non sia pienamente adeguato rispetto alla finalità a cui lo stesso controllo è preordinato ai sensi dell'art. 147-ter del T.U.E.L.

La mancanza di una Struttura *ad hoc* costituisce un chiaro profilo di criticità che si traduce nella difficoltà dell'ente a orientare – in modo soddisfacente – le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie.

Alla luce di quanto rappresentato, dunque, **si raccomanda al Comune di Modugno di attivarsi tempestivamente per implementare il controllo strategico secondo le disposizioni regolamentari adottate dallo stesso Comune.**

Si invita, dunque, l'ente a provvedere ad istituire una apposita Struttura deputata allo svolgimento delle attività inerenti al controllo in esame nonché ad implementare l'integrazione tra il controllo strategico e il controllo di gestione, anche al fine di attuare un controllo esaustivo e attendibile dei risultati raggiunti dall'Amministrazione.

5. Controllo sugli equilibri finanziari.

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

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

Più nel dettaglio, ai sensi dell'art. 147-*quinquies* T.U.E.L. il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile

del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del Direttore generale, ove previsto, del Segretario e dei Responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità (comma 1). Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, delle norme che regolano il concorso di tali enti alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'art. 81 della Costituzione (comma 2). Tale controllo implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni (comma 3).

Come è stato sottolineato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, *“l'intento del legislatore è, comunque, quello di responsabilizzare l'intera organizzazione dell'ente, attraverso il coinvolgimento dell'amministrazione nel suo complesso nel controllo sugli equilibri”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

Con riferimento al caso di specie, il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dagli artt. 15, 16, 17, 18 e 19 del regolamento sui controlli interni del Comune di Modugno, approvato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 3 del 17/01/2013, nonché dagli artt. 84, 85, 86, 87, 88 e 89 del regolamento di contabilità del medesimo ente approvato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 66 del 23/05/2013.

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

- a) come previsto dall'art 15 del citato regolamento sui controlli interni il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione del Responsabile del Servizio Finanziario. Sul punto, tuttavia, l'ente ha precisato che *“[...] l'allora soggetto titolare di funzioni apicali, pur impegnata in costante dialogo con gli altri titolari di centri di costo e responsabilità, non*

pare aver formalmente diramato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per lo svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari nell'anno 2021 (almeno non si riesce ad avere traccia documentale delle stesse linee di indirizzo). Di conseguenza risulta oggetto di necessaria rettifica la risposta offerta nel questionario di riferimento par. 5 n.2), ad oggi, come detto, priva di supporto in atti";

- b) per tutte le annualità considerate (2021-2023), nei rispettivi referti sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni, l'ente ha dichiarato che non sono state richieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario; non è stata impiegata la quota libera dell'avanzo di amministrazione; è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse compatibile con le disponibilità di cassa;
- c) il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2021 è stato approvato con deliberazione di C.C. n. 26 del 31/05/2022 (parere favorevole dell'organo di revisione - verbale n. 13 del 09/05/2022); il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2022 è stato approvato con deliberazione di C.C. n. 31 del 31/05/2023 (parere favorevole dell'organo di revisione - verbale n. 33 del 9/05/2023); il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2023 è stato approvato con deliberazione di C.C. n. 21 del 28/06/2024 (parere favorevole dell'organo di revisione - verbale n. 60 del 10/06/2024)
- d) la parte disponibile del risultato di amministrazione 2021, 2022 e 2023 registra un andamento altalenante, passando da € 4.084.994,36 nel 2021, a € 2.541.280,15 nel 2022 ad € 5.723.125,08 nel 2023;
- e) nel triennio 2021 - 2023 l'ente non risulta rispettoso del parametro di deficitarietà relativo alla capacità di riscossione risultato essere minore del 47%;
- f) con riferimento all'esercizio 2023 il Comune di Modugno ha prodotto, unitamente alla nota di riscontro istruttorio, *"la linea di indirizzo della Responsabile e trasmessa con sistema di comunicazione telematica interna ai*

titolari di incarico apicale”.

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

6. Controllo sugli organismi partecipati.

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

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

Ai fini del controllo in esame, l'ente programma e definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui devono tendere gli organismi partecipati, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare: a) i rapporti finanziari tra l'ente medesimo e gli organismi partecipati; b) la situazione contabile, gestionale e organizzativa di questi ultimi; c) i

contratti di servizio; d) la qualità dei servizi erogati; e) il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

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

Con riferimento al Comune di Modugno, il controllo sulle società partecipate non quotate (*rectius*, sugli organismi partecipati) è disciplinato dagli artt. 13 e 14 del regolamento sui controlli interni del Comune di Modugno approvato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 3 del 17/01/2013.

Posto il richiamato quadro normativo e regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023, nonché nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio è possibile svolgere le seguenti osservazioni.

Alla data del 31 dicembre 2023 il Comune di Modugno risulta detenere le partecipazioni indicate nella seguente tabella:

Organismo partecipato dal Comune di Modugno	Tipologia di partecipazione	Quota di partecipazione
Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale di Bari (A.S.I.)	diretta	10 %
Autorità Idrica Pugliese	diretta	0,93 %
Gruppo Azione Locale Nuovo Fior d'Olivì S.C.A.R.L. - GAL Nuovo Fior d'Olivì	diretta	2 %
Patto Territoriale per l'Area Metropolitana di Bari S.p.a.	diretta	3,30 %

Le partecipazioni societarie detenute alla data del 31/12/2021, del 31/12/2022 e del 31/12/2023 sono state oggetto delle ricognizioni ordinarie *ex art.* 20 del d.lgs. n. 175/2016, adottate dall'ente - rispettivamente - con deliberazione di C.C. n. 85 del 28 dicembre 2022, con deliberazione di C.C. n. 60 del 28 dicembre 2023 e con deliberazione di C.C. n. 59 del 17 dicembre 2024.

Il monitoraggio sugli organismi partecipati è stato svolto anche in sede di ricognizione degli organismi e società controllate/partecipate ai fini dell'individuazione del perimetro di consolidamento per la predisposizione del

bilancio consolidato dell'esercizio, ai sensi dell'art. 11-*bis*, del d.lgs. n. 118/2011, come da deliberazione di G.C. n. 128 del 31/08/2022 (esercizio 2021), da deliberazione di G.C. n. 140 del 30/08/2023 (esercizio 2022) e da deliberazione di G.C. n. 156 del 02/08/2024 (esercizio 2023).

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

In particolare, per l'esercizio 2021 con la citata deliberazione n. 128 del 31/08/2022 è stato deliberato:

- 1) di individuare quali componenti del "*Gruppo Amministrazione Pubblica Comune di Modugno*" i seguenti organismi partecipati:

Partecipazioni	% di partecipazione
CONSORZIO ASI BARI – ENTE STRUMENTALE	10%
A.I.P. – ENTE PUBBLICO NON ECONOMICO	0,93
GAL NUOVO FIOR D'OLIVI – S.C.A.R.L.	2%
PATTO TERRITORIALE DELL'AREA METROPOLITANA DI BARI SPA IN FALLIMENTO ENTE STRUMENTALE	3,30

- 2) di individuare, altresì, quale componente del "*Perimetro di consolidamento*" del Comune di Modugno, il seguente soggetto giuridico:

Denominazione	Codice Fiscale	Categoria	part.ne	Bilancio Consolidato 2021
Consorzio per l'Area di Sviluppo Industriale	00176630747	Ente strumentale partecipato	10%	Rilevante

Per gli esercizi 2022 e 2023, con le deliberazioni di G.C. n. 140 del 30/08/2023 e n. 156 del 02/08/2024 il Comune di Modugno ha confermato l'assetto organizzativo del 2021.

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

- a) il Comune di Modugno ha chiarito che i propri organismi partecipati *“non gestiscono alcun servizio pubblico ovvero servizio strumentale per l’ente medesimo”*; altresì, è stato evidenziato che *“l’ente non ha costituito autonomamente o in partecipazione con altri soggetti organismi terzi chiamati allo svolgimento di servizi e attività strumentali. In senso diverso le attività sono oggetto di gestione interna e, per l’effetto, risultano già ricomprese negli ordinari strumenti di programmazione generale dell’Ente (DUP, PEG, Piano della Performance). Negli esercizi di riferimento non si sono verificati mutamenti organizzativi o criticità tali da richiedere modifiche o cambiamenti di gestione interna. In applicazione del principio di proporzionalità, l’Ente non ha, quindi, ritenuto necessario od opportuno adottare ulteriori atti specifici per l’anno di riferimento”*;
- b) l’ente non si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, ai sensi dell’art. 147-*quater*, co. 1, T.U.E.L.. Al riguardo, l’ente ha riferito che *“in relazione al numero (limitato) e al valore (minimo) in termini percentuali delle partecipazioni detenute, la creazione di un ufficio/struttura ad hoc non risulta proporzionata e, soprattutto, non risulta sostenibile rispetto alle risorse umane disponibili e agli obiettivi di impiego delle stesse in termini efficaci ed efficienti”*;
- c) con riferimento alla annualità dal 2021 al 2023 il Comune di Modugno ha precisato che *“non è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditor e debitori tra l’ente e la partecipata - consorzio ASI”*; pertanto, i relativi rendiconti non sono stati corredati della doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo;
- d) per gli anni 2021, 2022 e 2023 l’ente ha riferito che *“non sono emersi indicatori di crisi aziendale, né elementi sintomatici di squilibrio economico, finanziario o patrimoniale tali da configurare situazioni di allerta”*;
- e) quanto all’attività reportistica, il Comune di Modugno ha evidenziato che *“gli organismi partecipati non trasmettono attualmente report informativi periodici formalizzati sui profili organizzativi e gestionali. L’Ente riceve comunque informazioni tramite bilanci, relazioni degli organi di controllo, verbali assembleari, e richieste istruttorie connesse alla ricognizione annuale ex*

art. 20 TUSP”;

- f) con riferimento alle carte dei servizi il Comune di Modugno ha precisato che «[...] in considerazione dell'assenza di specifici “contratti di servizio” locale tra Comune di Modugno e organismi partecipati solo l'Autorità idrica pugliese pubblica autonomamente, con riferimento alle attività espletate, la propria “carta dei servizi”».

Alla luce di quanto sin qui rappresentato e **con riserva di svolgere ulteriori verifiche nell'ambito delle specifiche attività di controllo intestate alla Sezione dalle disposizioni del d. lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.),** la Sezione ritiene che il controllo sugli organismi partecipati, come concretamente attuato dal Comune di Modugno nel periodo 2021-2023, non sia pienamente adeguato rispetto alla finalità a cui lo stesso controllo è preordinato ai sensi dell'art. 147-quater del T.U.E.L.

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

L'incertezza dei rapporti economico-finanziari tra l'ente e i suoi organismi partecipati si pone in contrasto con i principi di sana gestione sotto il profilo del rischio per gli equilibri di bilancio. La corretta rilevazione delle reciproche poste creditorie e debitorie risulta, infatti, funzionale a salvaguardare gli equilibri finanziari, posto che attenua il rischio di emersione di passività latenti, suscettibili

di tradursi in un esborso finanziario.

Inoltre, con riferimento al *“numero (limitato) e al valore (minimo) in termini percentuali delle partecipazioni detenute”* dall'ente, si evidenzia che il legislatore certamente consente al soggetto pubblico di ritenere modalità organizzativa adeguata la società nella quale l'amministrazione pubblica detenga una partecipazione minoritaria. In tal senso depone l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016, il quale ammette (nel rispetto delle condizioni di cui al secondo comma) l'acquisizione o il mantenimento di una *“partecipazione... anche di minoranza”* e, in generale, contempla la previsione delle società a partecipazione mista pubblico - privata (art. 17) senza definire una partecipazione minima del socio pubblico (ma solo quella del socio privato: art. 17, comma 1, secondo cui *“Nelle società a partecipazione mista pubblico-privata, la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento”*).

Tuttavia, partecipazioni pulviscolari – come, nella specie, quelle detenute dal Comune di Modugno inferiori al 2% - sono in principio inidonee *“a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di effettivamente incidere sulle decisioni strategiche della società, cioè di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa (come in precedenza ricostruito) in presenza di interessi contrastanti e, in ultimo, impeditivi. La particolare modestia della partecipazione al capitale normalmente si riflette infatti in una debolezza sia assembleare sia, di riflesso, amministrativa (la quale può di fatto essere compensata solo in situazioni eccezionali dove altri equilibri refluiscano a compensare questa debolezza)”* (così, Cons. di Stato, sez. V, n. 578/2019).

In ultimo, si richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità che il controllo sugli organismi partecipati abbia carattere sostanziale: a tal fine, occorre che - nell'esercizio del predetto controllo - l'ente formuli indirizzi e obiettivi, quale espressione di una effettiva conoscenza della realtà aziendale e delle sue problematicità, così evitando che sia l'ente locale *«a “seguire” le decisioni della partecipata, “in luogo dell'esercizio di una ponderata attività di indirizzo e di assegnazione di obiettivi da parte dell'ente locale controllante”(cfr. Relazione ispettiva»* (cfr. *ex multis*, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG e giurisprudenza ivi richiamata).

Dall'istruttoria nella specie espletata è emerso un chiaro difetto di informazione da parte del Comune di Modugno rispetto ai propri organismi partecipati: secondo quanto rappresentato dall'ente, infatti, *"gli organismi partecipati non trasmettono attualmente report informativi periodici formalizzati sui profili organizzativi e gestionali"*.

Al riguardo si rileva che, sebbene il Comune abbia riferito di ricevere *"comunque informazioni tramite bilanci, relazioni degli organi di controllo, verbali assembleari, e richieste istruttorie connesse alla ricognizione annuale ex art. 20 TUSP"*, tale *modus operandi* non è sufficiente a colmare la lacuna conoscitiva derivante dalla mancanza di specifici *report* informativi periodici.

In conclusione, dunque si raccomanda al Comune di Modugno di intensificare l'attività di controllo e monitoraggio su tutti i propri organismi partecipati, ponendo particolare attenzione sulla definizione dei reciproci rapporti finanziari di debito-credito e richiedendo agli stessi organismi *report* informativi periodici riguardanti i profili organizzativi e gestionali. Si ribadisce, infatti, che la partecipazione minoritaria (o addirittura pulviscolare) non costituisce ragione sufficiente ad affievolire, né tantomeno ad escludere, le verifiche intestate all'ente ai sensi dell'art. 147-*quater* T.U.E.L..

7. Controllo sulla qualità dei servizi.

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

Come è stato evidenziato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, tale controllo *"valuta sia l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, sia l'efficacia dei servizi offerti ai cittadini, riflettendo il rapporto tra cittadini e istituzioni. Questo controllo non si limita alla valutazione dell'output, ma considera anche il rispetto delle funzioni di integrità e trasparenza dell'amministrazione"* (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

In altri termini, tale tipologia di controllo è finalizzata ad intercettare - attraverso la misura della soddisfazione del cittadino - i bisogni dell'utenza e,

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

Con riferimento al Comune di Modugno, il controllo sulla qualità dei servizi è disciplinato dagli artt. 20, 21 e 22 del regolamento sui controlli interni del Comune di Modugno approvato con deliberazione del Commissario Straordinario n. 3 del 17/01/2013.

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

- a) negli anni 2021-2023 l'ente non ha effettuato confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre pubbliche amministrazioni. In proposito il Comune ha sottolineato sia la *"peculiarità della situazione locale che rende la realtà modugnese assai diversa da quella di territori limitrofi (in considerazione della zona industriale di straordinaria peculiarità)"* sia *"la difficoltà interna di individuare personale che possa procedere alla richiesta, elaborazione e trasmissione di tal genere di dati"*;
- b) per tutte le annualità considerate (2021-2023) il Comune di Modugno ha rappresentato la mancata determinazione di *"parametri, definiti e pubblicizzati, per poter misurare il miglioramento degli standard economici e di qualità dei servizi rispetto all'anno precedente"*;
- c) in sede di riscontro l'ente ha prodotto documentazione comprovante la somministrazione di questionari sottoposti agli utenti *stakeholders*, nei quali *"vi è la possibilità di esprimere suggerimenti capaci di incidere nella fase di successiva definizione degli stati di qualità"*. In dettaglio, il Comune ha trasmesso la deliberazione di G.C. n. 193 del 30/12/2022, avente ad

oggetto "Questionario Indagine Benessere Organizzativo 2022 e Questionario di Valutazione della Qualità percepita dal cittadino utente. Presa d'atto delle risultanze", e i relativi allegati.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato si ritiene che il controllo sulla qualità dei servizi, come concretamente attuato dal Comune di Modugno nel periodo 2021-2023 non sia pienamente adeguato rispetto alla finalità a cui lo stesso controllo è preordinato ai sensi dell'art. 147, comma 2, lett. e), T.U.E.L.

Pertanto, **la Sezione raccomanda all'amministrazione comunale di attuare a regime le disposizioni e le metodologie di un reale controllo sulla qualità dei servizi, assicurando l'innalzamento degli *standard* di qualità con riguardo a ogni tipologia di servizio oggetto di monitoraggio e valutazione, da realizzare attraverso la rilevazione della soddisfazione degli utenti (*customer satisfaction*), il confronto sistematico (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e la consultazione di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*).**

Si raccomanda, infine, al Comune di Modugno di pubblicare costantemente i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti sul proprio sito istituzionale.

8. Appendice P.N.R.R.

L'obbligo di adeguare il sistema dei controlli interni alle esigenze di monitoraggio della corretta attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) riguarda tutti gli enti locali, a prescindere dalla dimensione, nella misura in cui tali enti rivestano il ruolo di soggetti attuatori di interventi previsti dal predetto Piano. L'entità delle risorse del P.N.R.R. messe a disposizione degli enti locali amplia, infatti, la loro capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza. Nella specie, il Comune di Modugno è soggetto attuatore di numerosi progetti finanziati con risorse del P.N.R.R.: in quanto tale, esso è tenuto a rafforzare le proprie capacità tecniche e operative con particolare riguardo alle attività di attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi (in questo senso cfr. le indicazioni formulate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei

conti con deliberazione n. 2/SEZAUT/2022/INPR).

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

Ciò posto, la Sezione - rinviando a quanto accertato con le proprie deliberazioni n. 163/2024/GEST, n. 49/2025/GEST, n. 153/2025/GEST e n. 93/2026/GEST nell'ambito delle verifiche ad essa intestate in ordine al ciclo di gestione dei progetti finanziati con risorse P.N.R.R. - raccomanda al Comune di Modugno il rispetto delle scadenze normativamente previste nel 2026.

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

9. Conclusioni.

L'esame dei referti annuali e i chiarimenti forniti dall'amministrazione in sede istruttoria evidenziano un sistema dei controlli interni per gli anni 2021-2023 che - rispetto alle specifiche finalità a cui il sistema medesimo è preordinato dalla legge - risulta solo parzialmente adeguato sotto il profilo delle concrete modalità di funzionamento. Ciò, con conseguenti ricadute negative sull'efficienza e sull'efficacia della gestione dell'ente, nonché sugli equilibri di bilancio dello stesso ente.

Tanto considerato, poste le criticità rilevate e con riserva di verificare il superamento delle stesse in occasione dei prossimi cicli di controllo di competenza, la Sezione rivolge al Comune di Modugno le seguenti raccomandazioni:

- a) con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, si invita l'ente ad adottare una modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche che proiettino i controlli nella logica del rischio, presidiando in maniera non casuale le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti, nonché a svolgere il controllo tempestivamente in conformità alle prescrizioni normative e del regolamento comunale vigente: ciò, al fine di garantire l'efficacia del controllo medesimo e consentire all'amministrazione di autocorreggersi alla luce degli esiti registrati negli anni precedenti;
- b) con riguardo al controllo di gestione, si esorta l'ente ad adottare appropriate misure correttive 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. In particolare, si raccomanda all'ente di: i) conformare il controllo di gestione ai pertinenti parametri metodologici e normativi, anche tenuto conto del prossimo avvio della contabilità accrual previsto dalla riforma 1.15 del P.N.R.R.; ii) svolgere un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi, così da poter incidere sull'attività in corso conformemente alle disposizioni regolamentari e attraverso eventuali scelte di adeguamento e modifica degli obiettivi da raggiungere; iii) elaborare *report* analitici nei quali siano chiaramente illustrati i dati ivi riportati e le cause di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati;
- c) in merito al controllo strategico, si raccomanda al Comune di Modugno di attivarsi tempestivamente per implementare tale controllo secondo le disposizioni regolamentari adottate dallo stesso Comune.

Si invita, dunque, l'ente a individuare una apposita Struttura deputata allo svolgimento delle attività inerenti al controllo in questione nonché ad assicurare l'integrazione tra il controllo strategico e il controllo di gestione, anche al fine di attuare un controllo esaustivo e attendibile dei

risultati raggiunti dall'Amministrazione;

- d) con riferimento al controllo sugli equilibri finanziari, si raccomanda all'ente di prestare una costante attenzione alle procedure di spesa e alla gestione dei flussi di cassa al fine di evitare ritardi nei pagamenti e formazione di debiti;
- e) in ordine al controllo sugli organismi partecipati, si esorta l'ente a implementare le attività di monitoraggio su tutti gli organismi partecipati, ponendo particolare attenzione sulla definizione dei reciproci rapporti finanziari di debito-credito e richiedendo agli stessi organismi *report* informativi periodici riguardanti i profili organizzativi e gestionali dei medesimi, non essendo la partecipazione minoritaria (o addirittura pulviscolare) ragione sufficiente ad affievolire, né tantomeno ad escludere, le verifiche intestate all'ente ai sensi dell'art. 147-*quater* T.U.E.L.;
- f) con riguardo al controllo sulla qualità dei servizi, si invita l'ente ad attuare a regime le disposizioni e le metodologie di un reale controllo sulla qualità dei servizi, assicurando l'innalzamento degli *standard* di qualità con riguardo a ogni tipologia di servizio oggetto di monitoraggio e valutazione, da realizzare attraverso la rilevazione della soddisfazione degli utenti (*customer satisfaction*), il confronto sistematico (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e la consultazione di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*).

Si invita, inoltre, il Comune di Modugno a pubblicare costantemente i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti sul proprio sito istituzionale;

- g) con riferimento al monitoraggio delle opere finanziate con fondi P.N.R.R. si invita l'ente a rafforzare le proprie capacità tecniche e operative con particolare riguardo alle attività di attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi.

In questa prospettiva, si richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di adottare misure organizzative che siano concretamente idonee ad

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

P.Q.M.

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

ACCERTA

la parziale adeguatezza del funzionamento del sistema sotto il profilo delle concrete modalità di svolgimento, nei termini indicati in parte motiva, con riserva di verificare gli eventuali miglioramenti apportati in occasione delle prossime verifiche di competenza;

RACCOMANDA

al Comune di Modugno (BA) di adottare le misure necessarie tese al miglioramento del funzionamento del sistema dei controlli interni, come evidenziato nella parte motiva della deliberazione e, in specie:

- a) di adottare una modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche che proiettino i controlli di regolarità amministrativa e contabile nella logica del rischio, presidiando in maniera non casuale le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti, nonché di svolgere il controllo tempestivamente in conformità alle prescrizioni normative e del regolamento comunale vigente: ciò, al fine di garantire l'efficacia del controllo medesimo e consentire all'amministrazione di autocorreggersi alla luce degli esiti registrati negli anni precedenti;
- b) di adottare appropriate misure correttive 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. In particolare, si raccomanda all'ente di: i) conformare il controllo di gestione ai

pertinenti parametri metodologici e normativi, anche tenuto conto del prossimo avvio della contabilità *accrual* previsto dalla riforma 1.15 del P.N.R.R.; ii) svolgere un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi, così da poter incidere sull'attività in corso conformemente alle disposizioni regolamentari e attraverso eventuali scelte di adeguamento e modifica degli obiettivi da raggiungere; iii) elaborare *report* analitici nei quali siano chiaramente illustrati i dati ivi riportati e le cause di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati;

- c) di attivarsi tempestivamente per implementare il controllo strategico secondo le disposizioni regolamentari adottate dallo stesso Comune, nonché di istituire una apposita Struttura deputata allo svolgimento delle attività inerenti al controllo in questione e di assicurare l'integrazione tra il controllo strategico e il controllo di gestione, anche al fine di attuare un controllo esaustivo e attendibile dei risultati raggiunti dall'Amministrazione;
- d) di prestare una costante attenzione alle procedure di spesa e alla gestione dei flussi di cassa al fine di evitare ritardi nei pagamenti e formazione di debiti;
- e) di implementare le attività di monitoraggio su tutti gli organismi partecipati, ponendo particolare attenzione sulla definizione dei reciproci rapporti finanziari di debito-credito e richiedendo ai medesimi organismi *report* informativi periodici riguardanti i profili organizzativi e gestionali;
- f) di attuare a regime le disposizioni e le metodologie di un reale controllo sulla qualità dei servizi, assicurando l'innalzamento degli *standard* di qualità con riguardo a ogni tipologia di servizio oggetto di monitoraggio e valutazione, da realizzare attraverso la rilevazione della soddisfazione degli utenti (*customer satisfaction*), il confronto sistematico (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e la consultazione di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*).

Si raccomanda, inoltre, all'ente di pubblicare costantemente i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti sul proprio sito istituzionale;

- g) di rafforzare le proprie capacità tecniche e operative con particolare riguardo alle attività di attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli

interventi finanziati con fondi P.N.R.R.

In questa prospettiva, si raccomanda all'ente di adottare misure organizzative che siano concretamente idonee ad assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione, eventualmente anche attraverso un adeguamento del sistema dei controlli interni e l'implementazione di un sistema interno di *audit*.

DISPONE

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

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 24 giugno 2026.

Il Magistrato relatore
F.to Benedetta CIVILLA

La Presidente
F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 25 giugno 2026
Il Direttore della Segreteria
F.to Elisabetta LENOCI