Deliberazione n. 144/2026/VSGC

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

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

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla verifica del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Valenzano (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 13 luglio 2026, convocata con ordinanza n. 18/2026;

Premesso in

FATTO

1. Il Comune di Valenzano fa parte del territorio della Città Metropolitana di Bari; la popolazione residente, rilevata all'01/01/2026, è di 17.139 abitanti (dato I.S.T.A.T.).

2. L'ultima verifica compiuta dalla Sezione sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nel Comune di Valenzano è stata approvata con deliberazione n. 194/2016/VSGC, con la quale - in relazione all'anno 2015 - sono state accertate le seguenti criticità:

- significative carenze metodologiche in ordine al controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- la mancata attivazione del controllo di gestione;
- la mancata attivazione del controllo strategico;
- la mancata istituzione di un sistema di controllo della qualità dei servizi erogati;
- criticità legate al controllo sugli equilibri finanziari.

3. Quanto al triennio 2021-2023, 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 Valenzano 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. 563 del 31/01/2023. 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. 1074 del 15/03/2024 e n. 1699 del 15/04/2024.

4. L'analisi dei referti annuali del Sindaco del Comune di Valenzano 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. 3180 del 04/06/2026, corredata da allegati.

5. 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 Prefettizio, assunta con i poteri di Consiglio comunale, n. 1 del 17 gennaio 2013 il Comune di Valenzano ha approvato il regolamento sui controlli interni, il quale agli artt. 6 e 7 disciplina il controllo di regolarità amministrativa e contabile, sia in fase preventiva sia in fase successiva.

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. 6, il controllo preventivo "*è espletato su ogni proposta di deliberazione da sottoporre alla Giunta e al Consiglio, che non sia mero atto di indirizzo*" mediante l'acquisizione dei pareri di regolarità tecnica e contabile

(comma 1).

Inoltre, "*le proposte di deliberazione e le proposte di determinazione che non comportino spese, sono ugualmente sottoposte al controllo preventivo da parte del Responsabile del Servizio Finanziario, che attesta l'irrilevanza finanziaria dell'atto*" (comma 6).

In relazione a tale tipologia di controllo 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)* ad eccezione dell'esercizio 2021, per tutte le proposte di deliberazione, ove necessario, i responsabili dei diversi servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, al fine di consentire al responsabile finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura finanziaria;

b) ai sensi dell'art. 7 del regolamento comunale richiamato, sono soggetti al controllo successivo di regolarità amministrativa, da espletarsi secondo i principi generali di revisione aziendale:
   - le determinazioni a contrarre;
   - le determinazioni che comportino impegno di spesa;
   - i contratti qualunque sia la loro forma;
   - i provvedimenti afferenti ad espropri;
   - altri atti amministrativi che abbiano riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria e sul patrimonio dell'Ente- quali: concessioni. autorizzazioni, permessi, decreti. ordinanze, atti di accertamento e di riscossione delle entrate e di liquidazione della spesa, transazioni e similari.

   E' inoltre previsto che compete al Segretario Generale dirigere il controllo successivo di regolarità amministrativa in relazione alle seguenti tipologie di atti:
   - determinazioni comportanti impegno di spesa;

- determinazioni a contrarre alle quali è dato valore contrattuale;
- scritture private;
- contratti rogati nella torma pubblica-amministrativa;
- atti emessi per ragioni di somma urgenza;

c) secondo i dati riportati nel referto relativo al 2021 non sarebbe stato sottoposto a controllo alcun atto. Chiamato a fornire chiarimenti sul punto il Comune di Valenzano ha riferito quanto segue: «*premesso che il questionario sui controlli per l'anno 2021 è stato redatto nel 2023 col supporto di Segretario che non era in servizio nel 2021 e che aveva indicato la mancata produzione di report per tale anno, si precisa che presso l'Ufficio di Segreteria è stata rinvenuta cartella cartacea intitolata "controlli interni II semestre 2021" a cura del Segretario Dott.ssa D'Amore, con verbale di estrazione del 2022 e schede di controllo redatte a gennaio 2023*» (trasmessi in allegato al riscontro);

d) secondo i dati riportati nel referto relativo al 2022 per il controllo di regolarità contabile e tecnico–amministrativa, a fronte di n. 1.314 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 149, pari al 11,34%;

e) secondo i dati riportati nel referto relativo al 2023, per il controllo di regolarità contabile, a fronte di n. 1380 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 143 (pari al 10,36%); invece, per il controllo di regolarità tecnico–amministrativa, a fronte di n. 1068 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 143 (pari al 13,39%);

f) nel 2022 e nel 2023 non risultano rilevate irregolarità;

g) quanto all'adozione di una tecnica di campionamento probabilistico-statistico, il Comune di Valenzano ha precisato che:
   - "*[…] il questionario sui controlli per l'anno 2021 è stato redatto nel 2023 col supporto di Segretario che non era in servizio nel 2021*"; "*[…] il criterio indicato e utilizzato nel report rinvenuto […] è quello della estrazione casuale del 5% delle determinazioni di ogni Settore, utilizzando una procedura informatizzata per l'estrazione*";
   - per le altre annualità esaminate (2022 e 2023) il metodo di campionamento adottato nell'ambito del controllo di regolarità

amministrativa e contabile è quello dell'estrazione casuale semplice nella misura del 10% del totale degli atti adottati da ciascun Settore (nel 2023, in particolare, usando l'applicazione "*generatore casuale numeri*");

h) l'ente ha svolto attività reportistica;

i) 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. Sul punto il Comune ha riferito che "*nel triennio considerato la grave carenza di personale, gli avvicendamenti nei ruoli di direzione politica e gestionali e i ritardi nell'approvazione dei documenti di programmazione (DUP, Bilancio e PEG) e, quindi, anche nell'espletamento del controllo di gestione, non hanno permesso che questo influisse sui settori di attività dell'ente da sottoporre a controllo successivo*";

j) negli esercizi 2021 e 2022 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 poiché – secondo quanto riferito dall'ente - "*il 2021 e il 2022 sono stati contraddistinti da avvicendamenti nel ruolo di Responsabile del Settore Finanziario che si occupa del controllo contabile e che, pertanto, non ha inciso 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 Valenzano 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. Si esorta, pertanto, l'ente a valutare l'opportunità che alcuni atti, pur non rientrando nella selezione effettuata, vengano comunque sottoposti a controllo, se di importo rilevante o se attinenti ad un'area particolarmente rischiosa di gestione.

Altresì, si invita il Comune di Valenzano a 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 programmatoria, 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 stanziate 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. 8-13 del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione del Commissario Prefettizio, assunta con i poteri di Consiglio comunale, n. 1 del 17 gennaio 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) il Comune ha precisato che il Referente-responsabile per lo svolgimento delle diverse tipologie di controllo interno nel triennio 2021-2023 è il Segretario generale, con il supporto del Responsabile Finanziario per quanto concerne il controllo di gestione e di tutti i Responsabili ai fini del controllo strategico;
b) l'ente ha riferito 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) 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 38,00% per l'anno 2021 e del 33,00% per gli anni 2022 e 2023;

d) i referti sul controllo di gestione di cui agli artt. 198 e 198-*bis* T.U.E.L per gli anni 2021, 2022 e 2023 sono stati trasmessi a questa Sezione solo in data 03/06/2026, unitamente al referto relativo al 2024 (v. prot. Cdc n. 3176, 3177, 3178 e 3179 del 03/06/2026).

In dettaglio, il referto per l'anno 2021 è stato adottato nell'anno 2023 con determinazione R.G. n. 262 del 16/03/2023; quello dell'anno 2022 è stato adottato nell'anno 2024 con deliberazione di G.C. n. 71 del 12/06/2024; il referto per l'anno 2023 è stato adottato nell'anno 2025 con deliberazione di G.C. n. 32 del 18/02/2025; infine, il report per l'anno 2024 è stato adottato nel 2026 con deliberazione di G.C. n. 72 del 07/05/2026.

Sul punto l'ente ha chiarito che "*la grave carenza di personale, gli avvicendamenti nei ruoli di direzione politica e gestionali e i ritardi nell'approvazione dei documenti di programmazione (DUP, Bilancio e PEG), hanno provocato ritardi nell'espletamento del controllo di gestione*".

Ebbene, alla luce di quanto sin qui esposto si ritiene che il controllo di gestione, come concretamente attuato dal Comune di Valenzano nel periodo 2021-2023, sia inadeguato 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 la mancanza di una apposita struttura di controllo, in contrasto con la specifica disposizione regolamentare (art. 10 del regolamento comunale sui controlli interni), la scarsa interazione del controllo di gestione con le altre tipologie di controllo interno nonché il notevole ritardo con cui l'ente ha svolto attività reportistica.

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 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 Valenzano 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 programmatorio 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 e tempestivi 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. 14-20 del regolamento sui controlli interni del Comune di Valenzano approvato con deliberazione del Commissario Prefettizio, assunta con i poteri di Consiglio comunale, n. 1 del 17 gennaio 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 dell'art. 18, comma 1, del citato regolamento comunale l'Amministrazione è tenuta ad individuare "*un'apposita unità preposta al controllo strategico che è posta sotto la direzione del Segretario Generale. Tale unità si avvale anche della collaborazione dell'Organo indipendente di valutazione*".

   Sul punto, come anticipato, il Comune ha precisato che il Referente-responsabile per lo svolgimento delle diverse tipologie di controllo interno nel triennio 2021-2023 è il Segretario generale, con il supporto del Responsabile Finanziario per quanto concerne il controllo di gestione e di tutti i Responsabili ai fini del controllo strategico;

b) il D.U.P. 2021/2023 è stato approvato dall'ente con deliberazione di C.C. n. 20 del 24/05/2021; il D.U.P. 2022/2024 è stato approvato con deliberazione di C.C. n. 24 dell'11/05/2022; il D.U.P. 2023/2025 è stato approvato con deliberazione di C.C. n. 13 del 03/04/2023; il D.U.P. 2024/2026 è stato approvato con deliberazione di C.C. n. 7 del 16/02/2024;

c) per l'anno 2021 il P.E.G. è stato approvato con deliberazione di G.C. n. 140 del 19/10/2021; per l'anno 2022 il P.E.G. è stato approvato con deliberazione di G.C. n. 84 del 04/07/2022; per il triennio 2023/2025 il P.E.G. è stato approvato con deliberazione di G.C. n. 53 dell'11/05/2023; per il triennio 2024-2026 il P.E.G. è stato approvato con deliberazione di G.C. n. 56 del 24/05/2024;

d) con deliberazione del C.S. con i poteri della G.C. n. 129 del 27/12/2022 è stato approvato il P.I.A.O. 2022/2024; l'aggiornamento 2023 del P.I.A.O. è stato approvato con deliberazione del C.S. adottata con i poteri di G.C. n. 54 dell'11/05/2023; il P.I.A.O. 2024-2026 in forma semplificata è stato approvato con deliberazione di G.C. n. 44 del 18/04/2024.

   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' all'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) per le annualità considerate gli esiti del controllo strategico sono riportati nelle relative Relazioni sulla *performance*;
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.

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

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 Valenzano 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. 21-24 del regolamento sui controlli interni del Comune di Valenzano, approvato con deliberazione del Commissario Prefettizio, assunta con i poteri del Consiglio comunale, n. 1 del 17 gennaio 2013, nonché dall'art. 64 del regolamento di contabilità, approvato con deliberazione del C.C. n. 40 del 28/11/2016.

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

a) ai sensi del citato art. 21 il controllo sugli equilibri finanziari *"è svolto costantemente sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile dei Servizi Finanziari e mediante la vigilanza dell'Organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del Segretario Generale e dei Responsabili dei Servizi delle strutture organizzative apicali, secondo le rispettive responsabilità*";
b) nel triennio 2021-2023 il Responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari "*in occasione della salvaguardia degli equilibri e dell'Assestamento generale di bilancio"* (cfr. deliberazione di C.C. n. 35/2021; deliberazione di C.C. n. 37/2022; deliberazione di C.C. n. 35/2023);
c) il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2021 è stato approvato con deliberazione di C.C. n. 29 del 29/06/2022 (parere favorevole dell'organo di revisione - verbale n. 11 del 30/05/2022); il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2022 è stato approvato con deliberazione di C.C. n. 17 del 10/05/2023 (parere favorevole dell'organo di revisione – verbale n. 13 del 8/05/2023); il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2023 è stato approvato con deliberazione di C.C. n. 24 del 28/05/2024 (parere favorevole dell'organo di revisione – verbale n. 16 del 07/05/2024);

d) la parte disponibile del risultato di amministrazione 2021, 2022 e 2023 registra un andamento crescente passando da € 3.659.294,94 nel 2021 a € 4.617.737,13 nel 2022 fino a € 6.277.312,10 nel 2023;
e) nell'esercizio finanziario 2023 l'ente non risulta rispettoso del parametro di deficitarietà relativo all'indicatore 13.2 (debiti in corso di riconoscimento) + indicatore 13.3 (debiti riconosciuti e in corso di finanziamento);
f) nel corso degli esercizi finanziari oggetto di scrutinio è stata svolta attività reportistica.

Alla luce di quanto sopra esposto, **la Sezione prende atto del *modus operandi* osservato dal Comune di Valenzano 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 caso di specie, il Comune di Valenzano ha riferito di non aver detenuto alcuna partecipazione fino al 2026.

L'ente ha comunque provveduto ad adottare le deliberazioni di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute al 31/12/2021 (v. deliberazione di C.C. n. 33 del 26/07/2022), al 31/12/2022 (v. deliberazione di C.C. n. 21 dell'11/05/2023) e al 31/12/2023 (v. deliberazione di C.C. n. 27 del 28/05/2024), dando atto dell'inesistenza di qualsiasi partecipazione societaria, sia diretta che indiretta.

In ultimo, si rileva favorevolmente che – mentre il regolamento comunale sui controlli interni, approvato con deliberazione del Commissario Prefettizio, assunta con i poteri del Consiglio comunale, n. 1 del 17 gennaio 2013, non prevede alcuna disposizione relativa al controllo sulle società partecipate non quotate – il nuovo regolamento sul sistema dei controlli interni, approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 23 del 29/05/2026 dedica a tale controllo l'art. 24.

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 Valenzano, il controllo sulla qualità dei servizi è disciplinato dagli artt. 25-27 del regolamento comunale sui controlli interni, approvato con deliberazione del Commissario Prefettizio, assunta con i poteri di Consiglio comunale, n. 1 del 17 gennaio 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) secondo quanto illustrato dall'ente "*la grave carenza di personale, gli avvicendamenti nei ruoli di direzione politica e gestionali non hanno consentito di approvare una Carta per tutti i servizi dell'Ente, tuttavia sono regolarmente*

pubblicati in Amministrazione Trasparente – nella Sezione Servizi Erogati- Sotto Sezione Carta dei servizi e standard di qualità, le carte dei Servizi relativi al Servizio di raccolta e smaltimento dei Rifiuti Urbani e del Trasporto scolastico gestiti da soggetti esterni, come pure i contratti, i capitolati speciali d'appalto e procedure per segnalazione reclami inerenti i servizi in questione e quello di refezione scolastica";

b) le rappresentate difficoltà organizzative e gestionali "*non hanno favorito un'analisi così dettagliata, tuttavia, resta ferma la metodologia indiretta dell'analisi dei reclami pervenuti, anche a mezzo mail/pec, di cui si dà atto sia nella relazione annuale sul sistema di gestione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica, sia nel report di autovalutazione reso da ogni Responsabile ai fini della valutazione della propria performance*";

Inoltre, per le medesime ragioni, nel triennio 2021-2023:

- l'ente non ha effettuato indagini in ordine alla soddisfazione degli utenti;
- l'ente non ha effettuato confronti sistematici *(benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;
- l'ente non ha previsto forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli *standard* di qualità.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato si ritiene che il controllo sulla qualità dei servizi, come concretamente attuato dal Comune di Valenzano 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 Valenzano 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 Valenzano 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 Valenzano 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.

Alla luce dell'esame dei referti annuali e dei chiarimenti forniti dall'amministrazione in sede istruttoria, nonché considerati i miglioramenti conseguiti dall'ente rispetto alla situazione accertata con deliberazione di questa Sezione n. 194/2016/VSGC , si ritiene che il sistema dei controlli interni per gli anni 2021-2023 sia solo parzialmente adeguato - sotto il profilo delle concrete modalità di funzionamento - rispetto alle specifiche finalità cui il sistema medesimo è preordinato dalla legge.

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 Valenzano 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. Si esorta, pertanto, l'ente a valutare l'opportunità che alcuni atti, pur non rientrando nella selezione effettuata, vengano comunque sottoposti a controllo, se di importo rilevante o se attinenti ad un'area particolarmente rischiosa di gestione.

   Altresì, si invita il Comune di Valenzano a 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;

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 programmatorio 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 Valenzano 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) 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 Valenzano a pubblicare costantemente i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti sul proprio sito istituzionale;

f) 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 Valenzano (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 Valenzano (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 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. Si esorta, pertanto, l'ente a valutare l'opportunità che alcuni atti, pur non rientrando nella selezione effettuata, vengano comunque sottoposti a controllo, se di importo rilevante o se attinenti ad un'area particolarmente rischiosa di gestione.

   Altresì, si invita il Comune di Valenzano a 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;

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 programmatorio 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 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;

f) 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 Valenzano (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 13 luglio 2026.

Il Magistrato relatore
F.to Benedetta CIVILLA

La Presidente
F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 15 luglio 2026
Il Direttore della Segreteria
F.to Elisabetta LENOCI