Deliberazione n. 149/2025/VSGC

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

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

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla verifica del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Ceglie Messapica ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio, ai sensi dell'148, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), relativamente agli anni 2021, 2022, 2023;

udito il relatore dr. Antonio Arnò, nella camera di consiglio del 17 ottobre 2025, convocata con ordinanza n. 23/2025;

ritenuto e considerato in

FATTO E DIRITTO

1. L'art. 148, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) dispone che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, 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 del TUEL sono espressamente disciplinati agli artt. 147 e ss., attenendo specificamente al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, al controllo strategico, al controllo sugli equilibri finanziari, al controllo sugli organismi partecipati e al controllo sulla qualità dei servizi.

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

• la verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;

• la valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;

• la verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;

• la rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;

• il monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente;

• il monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra Enti e organismi partecipati.

L'art. 148, comma 4, TUEL dispone che, in caso di "*rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie*" del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale, fermo restando quanto previsto dall'art. 1, l. n. 20/1994 e dall'art. 248,

commi 5 e 5bis del Testo unico, "*le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione*".

2. Con deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022 la Sezione delle Autonomie ha approvato la versione aggiornata delle Linee guida sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021. Quindi, con deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR dell'11 gennaio 2024 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 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 PNRR. Per l'anno 2021 le relative Linee guida hanno previsto nei questionari anche le appendici dedicate all'emergenza Covid e al lavoro agile.

Come rilevato dalla Sezione delle Autonomie nelle Linee guida approvate con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019 del 16 agosto 2019, per le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti è fatta salva la facoltà "*di integrare le informazioni contenute nello schema di relazione con la richiesta di ulteriori elementi informativi, a maggiore illustrazione dei profili esaminati*".

3. Il Comune di Ceglie Messapica al 31 dicembre 2024 ha registrato una popolazione di 18.503 abitanti secondo i dati Istat.

In ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 16/2022/INPR del 4 novembre 2022, il Comune Ceglie Messapica ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per la Puglia la relazione-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021, acquisita al protocollo della Sezione n. 603 del 01.02.2023. In ottemperanza alle

linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie 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 con prot. 1055 del 15/03/2024 e prot. n. 1722 del 17/04/2024.

Per quanto concerne le disposizioni regolamentari vigenti nel Comune di Ceglie Messapica, il Consiglio Comunale ha approvato, nella seduta del 21 gennaio 2013, il regolamento sul sistema dei controlli interni in vigore dal 26 marzo 2013.

4. In sede istruttoria, è stato chiesto all'Ente di riferire in ordine ad alcune dichiarazioni rese nelle relazioni-questionario relative agli anni 2021, 2022, 2023. L'ente ha dato riscontro con nota pervenuta e acquisita al protocollo della Sezione il 03/09/2025 n. 4550.

Si espongono di seguito gli esiti dell'attività istruttoria svolta.

Resta impregiudicata ogni ulteriore attività di verifica e valutazione intestata alla Sezione nell'ambito del controllo sulla gestione finanziaria dell'Ente e degli altri controlli di competenza.

1) Sistema dei controlli interni

Il Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Ceglie Messapica è stato approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 1 del 21.01.2013.

In via preliminare, occorre evidenziare le carenze del regolamento, relativamente al controllo strategico, controllo organismi partecipati e qualità dei servizi. Infatti, per tali controlli il regolamento del Comune rimanda a modalità che saranno individuate a decorrere dall'esercizio del 2015.

Dalla documentazione acquista non risulta alcun aggiornamento in merito alle modalità di esecuzione dei predetti controlli da parte dell'Ente. Conseguentemente, gli stessi se pur avviati risultano carenti non trovando nessun addentellato nel regolamento adottato dall'ente che richiede un aggiornamento alla luce della vigente normativa.

Il Collegio, sul punto, invita il comune all'adozione del regolamento conformemente alle vigenti disposizioni, provvedendo a colmare le lacune evidenziate.

Alle carenze evidenziate si aggiungono le problematiche relative all'ufficializzazione dei report e alla gestione delle anomalie riscontrate.

Con riferimento alla produzione dei report, il Collegio evidenzia che, in più annualità, l'ente non ha adottato alcun atto deliberativo per dare ufficialità ai documenti prodotti, in particolare per quanto riguarda i controlli sulla qualità dei servizi e quelli amministrativo-contabili.

Il Comune di Ceglie Messapica, in risposta a nota istruttoria della Sezione regionale di controllo della Corte dei conti per la Puglia, ha chiarito che, quanto alle delibere di giunta o consiglio, per dare ufficialità ai report, il regolamento approvato con D.C.C. n. 1/2013 art 11 non prevede la necessità di deliberazioni da parte della Giunta o del Consiglio per la validazione dei report. Secondo tale norma, le relazioni devono essere trasmesse ai Responsabili di Area, al Collegio dei Revisori, al Nucleo di Valutazione e al Consiglio Comunale, attraverso una semplice comunicazione al Presidente.

Sul punto, il Collegio evidenzia che questa impostazione evidenzia un limite sostanziale in termini di trasparenza, controllo politico e responsabilizzazione formale, atteso che nella sez. 1.5 dei questionari per ciascuna tipologia di controlli occorre indicare il numero di report ufficializzati nell'anno da delibere di Giunta o di Consiglio. I report sono stati pubblicati nella sezione "Amministrazione Trasparente", ma manca una reale formalizzazione degli esiti attraverso atti deliberativi.

Sulle azioni correttive, il Comune ha dichiarato che nel 2022, a seguito di alcune determinazioni adottate dai responsabili di area, è stato attivato un controllo congiunto da parte del Segretario e del Collegio dei Revisori. L'esito ha portato alla segnalazione di responsabilità dirigenziale al Nucleo di valutazione, poiché alcune determinazioni di impegno risultavano adottate solo dopo l'acquisizione di beni e servizi.

Il Comune, per le aree maggiormente critiche, ha adottato provvedimenti correttivi mediante la nomina di un nuovo responsabile di Area e ha interessato il

servizio avvocatura, al fine di individuare la soluzione amministrativa per eliminare le criticità rilevate.

Il Comune, in sede di riscontro istruttorio, ha evidenziato che sono state svolte ricerche giurisprudenziali e, come unico caso analogo, è stata individuata la deliberazione 49/2020/PREV della Corte dei conti – Sezione Liguria. In quella circostanza, pur riconoscendo la presenza di determine adottate "a posteriori", la Corte ha escluso che la criticità rilevata potesse invalidare gli impegni di spesa e il relativo accertamento. Alla luce di ciò, anche l'Avvocatura comunale ha ritenuto insussistenti i presupposti per l'annullamento d'ufficio delle determine in questione, aderendo alla linea interpretativa fornita dalla Corte ligure.

Al riguardo, si osserva che gli impegni devono essere assunti tempestivamente, in presenza di un'obbligazione giuridicamente perfezionata, con imputazione agli esercizi in cui le obbligazioni sono esigibili, e solo in presenza delle necessarie disponibilità finanziarie, in termini di competenza e di cassa. Difatti, la funzione dell'impegno è quella di apporre un vincolo di indisponibilità sulle somme, in modo tale che, al momento del pagamento, vi siano le risorse necessarie per fare fronte all'obbligazione assunta. Ciò, anche in ossequio al più generale principio di programmazione, desumibile con chiarezza dall'introduzione dello strumento del piano dei pagamenti, e tenuto conto della necessità di rispettare le tempistiche dei pagamenti stessi imposte alle Pubbliche Amministrazioni.

Il comune con riferimento alle determinazioni assunte a posteriori rispetto alle prestazioni effettuate, nel richiamare la deliberazione della Sezione Liguria e basandosi sul parere dell'avvocatura interna, ha ritenuto insussistenti i presupposti per l'annullamento in autotutela delle determinazioni postume.

Il Collegio, sul punto, evidenzia che gli acquisti di beni e servizi senza un formale e preventivo atto di impegno eludono il disposto di cui all'art. 191 del TUEL e richiedono necessariamente l'avvio della procedura di cui all'art. 194.

La norma, infatti, consente all'amministrazione di riportare nella gestione del bilancio gli acquisti di beni e servizi, effettuati in assenza di impegno, previo riconoscimento del debito ai sensi dell'art. 194 lett. e) "*nei limiti degli accertati e dimostrati utilità e arricchimento per l'ente*".

Solo la presenza di tali presupposti legittima il riconoscimento del debito da parte del competente organo consiliare, facendo venir meno l'assunzione dell'obbligo negoziale in capo al soggetto responsabile.

L'assunzione tardiva dell'impegno oltre ad essere inconferente con il principio di programmazione e con la funzione autorizzatoria del bilancio non consente una valutazione dei suddetti presupposti, pregiudicando il corretto uso delle risorse pubbliche oltre all'insorgere di eventuale responsabilità amministrativa.

Né può ritenersi conferente con le fattispecie sottoposte all'esame del controllo interno, effettuato dal segretario congiuntamente all'organo di revisione, la deliberazione richiamata dal servizio avvocatura che fa riferimento ai decreti di accertamento dei residui (DAR) che seguono una disciplina specifica, ai fini della parifica delle varie poste del rendiconto dello Stato. A ciò si aggiunga che nel caso esaminato dalla Sezione di controllo della Liguria non si discute dell'assenza dell'impegno, atteso che si accerta un residuo che presuppone comunque un impegno.

Alla luce di quanto sopra riportato, il Collegio invita l'Ente a meglio programmare gli acquisti di beni e servizi e a verificare le procedure difformi con applicazione delle regole dettate dall'ordinamento vigente, valutando in termini concreti l'utilità della prestazione e l'arricchimento mediante le procedure di cui all'art. 194 TUEL e, in relazione agli impegni assunti tardivamente, procede a trasmettere la presente deliberazione alla competente procura per la valutazione di eventuali responsabilità amministrative.

Per quanto riguarda la valutazione della qualità dei servizi, l'ente ha riferito di utilizzare questionari rivolti agli utenti, mentre non sono stati adottati strumenti analoghi per rilevare la soddisfazione del personale interno. Tale monitoraggio è stato affidato, di fatto, alle riunioni periodiche tra i responsabili. Solo a partire dal PIAO 2024-2026 è stato introdotto un questionario strutturato sul benessere organizzativo.

Inoltre, le segnalazioni del Responsabile della Trasparenza si sono concentrate sulle lacune riscontrate nelle verifiche annuali da comunicare all'ANAC,

confermando la presenza di debolezze nel rispetto sistematico degli obblighi di pubblicazione.

In conclusione, il sistema dei controlli interni richiede alcuni interventi di miglioramento, tra cui si segnalano: la correttezza delle procedure di impegno di spesa, la gestione della qualità dei servizi, il rafforzamento degli strumenti di rilevazione del benessere organizzativo e, soprattutto, il pieno adempimento degli obblighi di pubblicazione e trasparenza. Intervenire su tali fronti consentirebbe di rafforzare ulteriormente l'affidabilità e l'efficacia complessiva del sistema dei controlli interni.

2) **Controllo di regolarità amministrativa e contabile**

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, previsto dall'art. 147-bis del TUEL, è esercitato, in via preventiva, da ciascun responsabile di servizio attraverso il parere di regolarità tecnica e dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile, nonché del visto di attestazione della copertura finanziaria.

Il controllo di regolarità amministrativa viene esercitato in via successiva, invece, con le modalità definite dall'Ente, sotto la direzione del segretario generale e nel rispetto della normativa vigente. In base al comma 2 dell'art. 147-bis «*sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento*».

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è inoltre disciplinato dal titolo II, articoli 4-11 del Regolamento Comunale del 2013.

Nel triennio 2021-2023 il Comune di Ceglie Messapica ha attuato il controllo di regolarità amministrativa e contabile secondo quanto previsto dall'art. 147-bis del TUEL, con l'obiettivo di assicurare legalità, correttezza e coerenza contabile nell'attività amministrativa. Il controllo ha riguardato sia la fase preventiva – attraverso i pareri tecnici e contabili sugli atti – sia la fase successiva, con la verifica a campione degli atti adottati.

In tutti e tre gli anni considerati non sono stati adottati atti della Giunta o del Consiglio con pareri tecnici o contabili negativi. I responsabili dei servizi, inoltre,

hanno generalmente relazionato sugli effetti economico-finanziari delle proposte di deliberazione, anche se nel 2023 non è stato indicato il dato relativo a questa attività, elemento che andrà chiarito in futuro per garantire maggiore trasparenza.

Il controllo successivo è stato effettuato tramite estrazione casuale degli atti, con una percentuale del 5% rispetto al totale delle determine. L'ente ha chiarito che la metodologia è stata la stessa per tutto il triennio e che l'indicazione diversa relativa al 2021 è frutto di un refuso. Il sistema utilizzato è informatizzato e consente di estrarre in modo automatico i provvedimenti da sottoporre a verifica. L'ente ha anche trasmesso i report delle estrazioni. Le irregolarità riscontrate, come si evince dalla documentazione prodotta, sono state segnalate e non si sono più ripetute, segno di un'efficace attività correttiva.

Tuttavia, si rileva una certa disomogeneità nel numero di atti controllati, derivante da ragioni organizzative, motivo per cui è importante garantire una maggiore coerenza tra metodologia dichiarata e applicazione pratica, per assicurare continuità e affidabilità al sistema di controllo.

Per quanto riguarda gli esiti del controllo, pur prendendo atto che nel 2021 non sono state rilevate irregolarità, il Collegio evidenzia che per gli esercizi successivi vi è stato un aumento delle anomalie comunque sanate. L'aumento delle anomalie può indicare sia una maggiore efficacia del controllo sia la necessità di rafforzare le competenze interne per evitare errori ripetuti.

In base a quanto si evince dai questionari, i report sono stati trasmessi con cadenza semestrale e, in presenza di irregolarità, l'ente ha fornito istruzioni puntuali ai responsabili dei servizi, che hanno provveduto ad adeguarsi. Il sistema di vigilanza sugli agenti contabili e funzionari delegati è attivo e si basa su verifiche di cassa e magazzino effettuate almeno ogni tre mesi.

In conclusione, il Collegio evidenzia che il sistema dei controlli necessita di rendere più uniforme l'attività di campionamento, al fine di consolidare la capacità dell'ente di individuare e prevenire eventuali criticità nella gestione amministrativa e contabile.

3) Controllo di gestione

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

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

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

Inoltre, l'art. 198 del TUEL dispone che «*la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili*»; l'art. 198-bis del medesimo testo unico prescrive che il referto del controllo di gestione sia inviato anche alla Corte dei conti, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi.

La Sezione delle Autonomie ha precisato che il controllo di gestione non può prescindere dall'utilizzo di strumenti tecnico-contabili quali: il *budget*, che per gli enti locali può essere rappresentato dal PEG; la contabilità analitica, fondata su una contabilità generale economico-patrimoniale; l'analisi di bilancio, con gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; il *benchmarking*; il sistema di

reporting (deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR).

Tale tipo di controllo si inserisce nell'ambito della cultura dei risultati, evidenziata sia dal proposito di raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, cui ciascun servizio è finalizzato, che da una coerente valutazione del rapporto con le risorse disponibili (cfr. *ex multis* Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 70/2021/VSGC).

In linea con le disposizioni normative dettate dal TUEL, gli artt. 12-14 del Regolamento sui controlli interni del 2013, disciplinano tale controllo.

Nel corso del triennio 2021–2023, il Comune di Ceglie Messapica ha attuato un sistema di controllo di gestione che ha mostrato, accanto ad alcuni elementi di continuità e struttura, anche criticità legate in particolare alla regolarità della reportistica, alla sistematicità della rilevazione dei dati e alla coerenza con quanto previsto dal Regolamento comunale sui controlli interni.

Nel 2021, il controllo di gestione risulta pienamente operativo e in linea con quanto previsto dal quadro normativo e regolamentare. È stato trasmesso alla Corte dei conti il referto previsto dall'articolo 198-bis del TUEL, l'Ente ha dichiarato di utilizzare una contabilità economica fondata su centri di costo e tenuta secondo il metodo della partita doppia, e sono stati applicati indicatori su tutte le principali dimensioni gestionali: attività, output, efficacia, efficienza, economicità e analisi finanziaria. In più della metà dei casi, i report prodotti sono risultati aggiornati e utili a supportare le decisioni, e si è registrata la possibilità di intervenire in corso d'anno per riprogrammare alcuni obiettivi.

A partire dal 2022, tuttavia, si osserva un cambiamento. Per quell'anno e per il successivo, 2023, il referto specifico sul controllo di gestione non è stato predisposto né trasmesso alla Corte dei conti. Al suo posto, è stata redatta una relazione più generale sulla performance e sul controllo strategico, riferita però all'annualità 2021 (3.1 dei questionari). Anche la contabilità analitica, basata sui centri di costo, non risulta attiva per gli anni 2022 e 2023 (3.2 dei questionari). La capacità del controllo di influire sull'attività in corso, con eventuali riprogrammazioni degli obiettivi, risulta assente, e i report – pur presenti – non sempre sono stati prodotti in modo tempestivo: nel 2023 ciò è avvenuto in meno del 50% dei casi.

Il Comune, nel riscontro fornito, ha chiarito che il controllo di gestione è formalmente incardinato nell'area economico-finanziaria, che cura l'elaborazione del PEG e lo trasmette ai responsabili delle diverse aree. Le attività di verifica avvengono nel corso dell'anno tramite le conferenze dei responsabili, convocate e presiedute dal Segretario generale, anche con la possibilità di coinvolgere il Sindaco. Il Nucleo di valutazione ha regolarmente analizzato le relazioni sugli obiettivi e ha curato le valutazioni individuali dei responsabili, secondo quanto previsto dal Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance approvato con deliberazione di Giunta n. 172/2012.

Il Comune ha inoltre motivato la mancata tempestività dei report con i ritardi nella consegna delle relazioni da parte dei responsabili di area. Ha spiegato che gli indicatori utilizzati fanno riferimento soprattutto ai dati finanziari – come i rapporti tra stanziamenti, accertamenti, impegni e incassi – e che questi strumenti sono stati applicati anche nel 2022. Per rafforzare il sistema e superare le criticità emerse, è in fase di attivazione, su iniziativa del Segretario generale, un nuovo applicativo informatico che supporterà tutte le fasi del ciclo del controllo: dalla programmazione alla rilevazione, fino alla valutazione. Il percorso sarà accompagnato da una formazione specifica per i dipendenti coinvolti.

Tuttavia, dal confronto con quanto stabilito nel Regolamento comunale sui controlli interni, emergono alcune significative difformità. Il Regolamento prevede infatti un ruolo centrale e strutturato del controllo di gestione, articolato su tre fasi – programmazione e budgeting, rilevazione, verifica e valutazione – e fondato su un sistema informativo integrato e documentato. Stabilisce inoltre che l'unità preposta al controllo curi la produzione del referto annuale, proponga indicatori e schemi documentali, collabori alla definizione del piano dei conti, e supporti i responsabili nella valutazione dell'andamento dei servizi.

Rispetto a questo impianto regolamentare, si rileva l'assenza di un referto specifico per due anni consecutivi, la mancata operatività della contabilità per centri di costo, la scarsa tempestività della reportistica e la limitata incidenza sulle decisioni in corso d'opera che indicano un progressivo allontanamento dal modello previsto. Anche la fase di verifica, che secondo il Regolamento dovrebbe essere accompagnata

da report formali e strutturati, risulta oggi documentata tramite verbali e comunicazioni interne.

Il Collegio sul punto evidenzia la necessità per il Comune di avviare in tempi rapidi il nuovo applicativo che unito alla formazione di un'unità di controllo dedicata, potrebbe costituire un punto di svolta per riallineare le pratiche gestionali alle previsioni regolamentari, restituendo piena funzionalità a uno strumento essenziale per garantire efficacia, efficienza ed economicità nell'azione amministrativa.

4) **Controllo strategico**

Ai sensi dell'art. 147-ter del TUEL, il controllo strategico costituisce un momento di verifica dello stato di attuazione dei programmi, secondo le linee approvate dal Consiglio, attraverso la «*rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici*».

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

Il Comune di Ceglie Messapica ha regolato il controllo strategico con il Titolo V art. 16 del Regolamento Comunale sui controlli interni del 2013 che ha chiarito lo scopo di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti.

La norma, tuttavia, seppur indica le finalità del controllo, prevede l'avvio a decorrere dal 2015, con modalità che saranno successivamente definite e che allo

stato attuale non risultano poste in essere.

Dalla documentazione acquisita risulta, comunque, che nel triennio 2021–2023, il Comune di Ceglie Messapica ha posto in essere il sistema di controllo strategico, integrandolo con la programmazione finanziaria e con il controllo di gestione. L'approvazione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG) è avvenuta puntualmente per ciascun esercizio (2022–2024, 2023–2025, 2024–2026), e i contenuti sono stati regolarmente pubblicati nella sezione "Amministrazione Trasparente" del sito istituzionale, garantendo così un buon livello di accessibilità e trasparenza nei confronti dei cittadini. L'attività di controllo strategico è risultata strettamente connessa al ciclo della performance e ha utilizzato le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per supportare le decisioni dell'amministrazione in materia di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. Questa integrazione tra performance, bilancio e programmazione ha consentito una visione complessiva e più consapevole dell'azione amministrativa. Per quanto riguarda il monitoraggio, l'avanzamento del PEG è stato verificato con cadenza semestrale, e per ogni anno è stata adottata almeno una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi, approvata in alcuni casi contestualmente al Documento Unico di Programmazione (DUP). La documentazione a supporto, tra cui le relazioni sulla performance e i verbali delle conferenze dei responsabili di area, è stata trasmessa per attestare il percorso compiuto dall'Ente nella misurazione e nel raggiungimento degli obiettivi.

Nel corso del triennio, l'Ente ha utilizzato gli indicatori legati alla performance individuale e organizzativa, così come indicatori di mantenimento, ovvero relativi alla stabilità e alla continuità dei servizi. Tuttavia, a partire dal 2022 non sono stati esplicitamente valorizzati gli indicatori legati al miglioramento della qualità dei servizi e all'innovazione. L'Amministrazione ha chiarito che questi aspetti, pur non essendo stati formalmente enucleati come indicatori autonomi, sono comunque stati considerati nel quadro generale delle valutazioni strategiche. Significativo è il dato relativo al raggiungimento degli obiettivi strategici. Nel 2021 la percentuale è stata molto alta (95%), e anche nel 2022 è rimasta su livelli soddisfacenti (88,42%). Nel 2023, invece, si è osservato un calo fino al 64%, che l'Ente ha attribuito a due fattori

principali: da un lato, la complessa riorganizzazione dei servizi sociali e ricreativi nel periodo post-pandemico; dall'altro, alcune difficoltà legate alla gestione del ciclo dei rifiuti, in particolare il mancato raggiungimento delle percentuali attese di raccolta differenziata e i ritardi nell'indizione della nuova gara.

A partire dal 2022, il Comune ha adottato il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), in conformità al quadro normativo introdotto dal D.L. n. 80/2021. È stata verificata la coerenza tra gli obiettivi del PIAO e quelli contenuti nei documenti di programmazione finanziaria, e anche in questo caso si è provveduto alla pubblicazione online, a conferma dell'impegno dell'Ente verso la trasparenza. Nel PIAO è stata riservata attenzione al tema del valore pubblico, con riferimento in particolare alla parità di genere. Non sono invece presenti misure dedicate alla promozione delle politiche giovanili o agli obiettivi di benessere equo e sostenibile (BES) dell'Agenda ONU 2030. L'Amministrazione ha spiegato che, sulla base di quanto indicato da ANCI nel Quaderno n. 36/2022, tali indicatori non sono considerati applicabili ai Comuni, motivo per cui non sono stati sviluppati in modo autonomo. È stato inoltre previsto un percorso formativo interno rivolto al personale coinvolto nella redazione del PIAO, segno dell'attenzione rivolta alla qualità della pianificazione e al rafforzamento delle competenze amministrative.

Un aspetto particolarmente significativo emerso nel triennio riguarda il rafforzamento delle misure di prevenzione della corruzione, realizzate con il contributo attivo dei responsabili di area. Nel 2022 è stata completata una mappatura aggiornata ed esaustiva dei processi a rischio, arrivando a un totale di 60 processi, comprensivi anche di quelli trasversali. Per ciascun processo è stata predisposta una scheda dettagliata che riporta: l'organigramma e funzionigramma; l'area di rischio e l'analisi del contesto; la valutazione e ponderazione dei rischi; le misure specifiche di prevenzione; la programmazione delle azioni correttive e il relativo monitoraggio. Le misure individuate comprendono strumenti di controllo, trasparenza, semplificazione, regolamentazione, formazione, rotazione, segnalazione, e monitoraggio dei conflitti di interesse. Tali misure diventano veri e propri obblighi operativi per ciascun Responsabile P.O. La rotazione del personale è applicata nei settori a rischio, con cadenza triennale o quinquennale, nel rispetto delle esigenze di

funzionalità degli uffici. Ogni anno, i responsabili sono tenuti a comunicare al RPCT il piano di rotazione, oppure, in alternativa, a motivare l'impossibilità di attuarla e a proporre misure organizzative compensative, come la condivisione delle attività o la segregazione delle funzioni, volte a evitare l'isolamento di mansioni sensibili. Anche la rotazione dei responsabili di area è stata in parte attuata. Su sette posizioni apicali, quattro hanno visto un avvicendamento nel triennio, mentre tre (comandante della Polizia Locale, responsabile dei servizi sociali e funzionario ex art. 110) sono rimaste invariate, per motivi di specificità delle competenze o per l'infungibilità del ruolo.

Il Collegio, prendendo atto del sistema del controllo strategico, rileva che tale controllo appare strutturato e coerente. Tuttavia, rileva l'assenza, come già evidenziato, di una copertura di tale controllo in sede regolamentare: l'art. 16 del regolamento rinvia, infatti, a successive modalità che, allo stato, non risultano essere individuate.

La previsione regolamentare consentirebbe al Comune di rafforzare i meccanismi di verifica interna e di responsabilizzare i soggetti interessati coinvolti a vario titolo.

4) Controllo sugli equilibri finanziari.

Ai sensi dell'art. 147-quinquies del TUEL il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità (comma 1).

Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel Regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, e delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione (comma 2). Esso implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi

gestionali esterni (comma 3).

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

Nel Comune di Ceglie Messapica tale controllo è disciplinato all'art. 15 del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni approvato nel 2013.

Nel triennio 2021-2023 il controllo sugli equilibri finanziari è stato regolarmente svolto senza che fosse integrato con il controllo sugli organismi partecipati. Il Responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e coordinamento per garantire un ordinato svolgimento delle attività di controllo in tutti e tre gli anni. Sono stati coinvolti attivamente nel controllo gli organi di governo, il segretario comunale e i responsabili dei servizi, ciascuno con una frequenza di due volte all'anno; il direttore generale non è stato coinvolto in quanto la fattispecie non si è verificata.

Come si evince dall'analisi dei questionari del triennio e come ribadito dall'ente nel riscontro alla nota istruttoria, non sono state richieste né disposte misure per il ripristino degli equilibri finanziari in relazione alla gestione di competenza, alla gestione dei residui o alla gestione di cassa. Inoltre, non si è reso necessario impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'articolo 187, comma 2, lettera b) del TUEL per salvaguardare gli equilibri finanziari.

È stata inoltre sempre assicurata la compatibilità, in corso di esercizio, del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa. Non si sono verificate situazioni di insufficiente disponibilità di cassa dovute a ragioni sopravvenute che abbiano richiesto l'adozione delle iniziative previste dall'articolo 183, comma 8, del TUEL. Nel 2022 è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate, in conformità con l'articolo 195 del TUEL, mentre negli altri anni questa fattispecie non si è presentata.

L'ente ha inoltre chiarito che per la prevenzione dei debiti fuori bilancio, è stato adottato un approccio multidisciplinare che prevede il confronto preventivo tra

l'ufficio legale e gli altri settori. In particolare, per l'infortunistica stradale (che costituisce circa il 50% dell'attività legale), ogni segnalazione viene istruita con il coinvolgimento di:

1. Polizia Locale, per sopralluoghi e raccolta delle evidenze;
2. Responsabile tecnico di area, per la valutazione della pericolosità dei luoghi;
3. Ufficio legale e Segretario comunale, per le valutazioni giuridiche.

Questo modello è stato esteso, ove applicabile, anche ad altri ambiti potenzialmente contenziosi, contribuendo in modo significativo alla riduzione del tasso di soccombenza nei giudizi contro l'Ente.

Infine, nel corso del triennio non sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'articolo 153, comma 6, del TUEL relative a situazioni tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio e non compensabili da maggiori entrate o minori spese. Allo stesso modo, non si sono manifestate sopravvenienze passive impreviste o squilibri finanziari non considerati nelle procedure di riequilibrio o dissesto.

Dalla documentazione acquisita, il controllo sugli equilibri finanziari è sato svolto con il coinvolgimento periodico dei soggetti istituzionali preposti e senza che emergessero situazioni critiche o necessità di interventi correttivi. Si raccomanda una costante attenzione e un puntuale monitoraggio in materia.

6) Controllo sugli organismi partecipati.

Il controllo sulle società partecipate è previsto dall'art. 147-quater del TUEL, ai sensi del quale l'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale.

Il controllo è esercitato dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili; i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.

Nel triennio 2021-2023 l'Ente ha detenuto partecipazioni in organismi societari, attuando progressivamente le misure previste dalla normativa vigente in materia di controllo analogo, trasparenza e razionalizzazione delle partecipazioni

pubbliche.

Sebbene non sia stata costituita una struttura ad hoc, l'Ente ha dichiarato che, attraverso apposita deliberazione della Giunta, le funzioni di controllo sugli organismi partecipati sono state formalmente assegnate all'Area economico-finanziaria tramite *funzionigramma*. A tale Area competono, in particolare, le attività inerenti alla costituzione, modifica, monitoraggio e gestione delle partecipazioni societarie e consortili (inclusi aumenti o riduzioni di capitale sociale, conferimenti, patti parasociali, ecc.).

Nel 2021, inoltre, il Documento Unico di Programmazione (DUP), approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 20/2021, ha esplicitato specifici indirizzi generali relativi al ruolo e agli obiettivi degli organismi partecipati, pur in assenza di veri e propri budget operativi annuali. In particolare:

- per il **Consorzio Ambito Territoriale Sociale n. 3 ASL BR**, è stato previsto il ruolo di programmazione, coordinamento e gestione dei servizi sociali a sostegno delle categorie fragili, in modo uniforme sull'area territoriale;
- per il **Consorzio Teatro Pubblico Pugliese**, è stato previsto il coordinamento delle attività culturali e teatrali, mediante la programmazione e la realizzazione della stagione di prosa presso il teatro comunale.

Per l'anno 2022 si registra un rafforzamento del sistema di controllo, con l'introduzione di indirizzi strategici per gli organismi partecipati e il monitoraggio dei rapporti economici, finanziari e patrimoniali tra Ente e partecipate, compresa la conciliazione dei crediti e debiti reciproci (ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. j, del d.lgs. 118/2011), corredata della doppia asseverazione da parte degli organi di controllo.

Il monitoraggio delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni (art. 20 TUSP), ove applicabile, è stato effettuato nel corso del triennio, così come l'individuazione delle società a controllo pubblico ai sensi dell'art. 2 del TUSP. Non risultano, invece, costituzioni di nuove società né acquisizioni di ulteriori partecipazioni.

Nel corso triennio analizzato, permangono alcune aree critiche nella gestione e nel controllo degli organismi partecipati. In particolare, non è prevista una rendicontazione periodica da parte di tali enti in merito agli aspetti organizzativi e

gestionali ed inoltre, non risultano applicati indicatori volti a misurare l'efficacia, l'efficienza, l'economicità, la qualità dei servizi erogati o il grado di soddisfazione dell'utenza. Si rileva, infine, l'assenza di aggiornamenti statutari e la mancata pubblicazione delle Carte dei servizi, in contrasto con quanto previsto dalla normativa vigente.

Il Collegio, quindi, evidenzia la necessità di rafforzare il sistema di controllo sugli organismi partecipati, in primo luogo, colmando la lacuna regolamentare di cui all'art. 17 e di istituire una struttura organizzativa specificamente dedicata, o quantomeno individuare una funzione stabile e continuativa, incaricata di garantire il presidio del controllo strategico e operativo sulle partecipate, in coerenza con quanto stabilito dall'art. 147-quater del TUEL.

Inoltre, si suggerisce l'introduzione di strumenti di monitoraggio più sistematici, tra cui la produzione di report informativi periodici da parte degli organismi partecipati e l'adozione di indicatori di performance che consentano di valutare parametri come efficacia, efficienza, economicità, qualità dei servizi e soddisfazione dell'utenza.

Particolare attenzione andrebbe riservata anche all'aggiornamento degli statuti delle partecipate e alla pubblicazione delle Carte dei servizi, in conformità con quanto previsto dal d.lgs. 33/2013 e dal Testo Unico sulle Società a Partecipazione Pubblica (TUSP).

Si raccomanda, infine, di prevedere la formalizzazione sistematica degli indirizzi strategici all'interno del Documento Unico di Programmazione (DUP), anche attraverso la redazione di schede obiettivo specifiche per ciascuna partecipazione, corredate da indicatori misurabili. Altrettanto importante è il consolidamento del sistema di conciliazione contabile con le partecipate, assicurando che il relativo prospetto informativo allegato al rendiconto sia costantemente aggiornato e verificabile.

7) Controllo sulla qualità dei servizi

L'art. 147, comma 2, lett. e) del TUEL attribuisce agli enti locali il compito di «*garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante*

organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente».

Il Comune di Ceglie Messapica ha dedicato al controllo sulla qualità dei servizi l'art. 18 del Regolamento sui controlli interni del 2023.

Nell'analisi dei questionari del triennio 2021-2023 si evince che l'Ente ha implementato alcune azioni volte al controllo della qualità dei servizi, pur con differenze significative tra gli esercizi.

Nel 2021, l'Ente ha adottato la Carta dei servizi, pubblicandola sul sito istituzionale, e sviluppato analisi sulla qualità effettiva di alcuni servizi. In tale anno risultavano attivi cinque indicatori di risultato, utilizzati per rappresentare aspetti chiave della qualità (accessibilità, tempestività, trasparenza, affidabilità, correttezza, ecc.). Gli indicatori adottati erano valutati come pienamente rispondenti ai requisiti di appropriatezza. L'Ente ha anche effettuato indagini sulla soddisfazione dell'utenza, sebbene solo su alcuni servizi e senza pubblicazione dei risultati. Non risultava invece attuato un confronto sistematico con altre amministrazioni (benchmarking), né il coinvolgimento strutturato dei portatori di interesse nella definizione degli standard di qualità.

Per quanto riguarda gli anni 2022 e 2023, l'Ente ha dichiarato che non è stata adottata formalmente una Carta dei servizi, sebbene siano state comunque condotte indagini di customer satisfaction e utilizzati tre indicatori qualitativi. Le rilevazioni hanno continuato a riguardare solo alcuni servizi, con cadenze diversificate (ultrannuali o annuali). Nel 2023, si segnala come positivo il fatto che, a differenza dell'anno precedente, i risultati delle indagini sono stati pubblicati, contribuendo a un miglioramento della trasparenza. Tuttavia, non si rileva l'introduzione di nuove forme di coinvolgimento attivo degli stakeholder, né l'attivazione di confronti sistematici con altri enti.

L'Ente ha inoltre specificato che le attività di controllo sulla qualità non sono strutturate all'interno di una specifica unità organizzativa, ma vengono esercitate trasversalmente dai responsabili delle aree, con un coordinamento centrale affidato all'Area economico-finanziaria. È stato altresì chiarito che il monitoraggio è attuato attraverso indicatori interni e attività di ascolto, anche informale, dell'utenza. In

particolare, si pone attenzione alla valutazione della tempestività delle risposte, alla trasparenza dei costi e alla correttezza nei rapporti con l'utenza.

Infine, nonostante il mancato innalzamento degli standard economici o qualitativi nel triennio, l'Ente ha evidenziato la volontà di consolidare un approccio orientato al miglioramento continuo, anche attraverso l'uso degli strumenti del ciclo della performance.

Alla luce dell'analisi effettuata, si ritiene opportuno invitare l'Ente a valutare alcune azioni migliorative per rafforzare il sistema di controllo della qualità dei servizi offerti.

Anche in questo caso è opportuno integrare la lacuna di cui all'art. 18 del regolamento e sarebbe auspicabile procedere alla formale riadozione della Carta dei servizi, quale strumento di trasparenza e comunicazione nei confronti dell'utenza. La Carta dovrebbe essere aggiornata con periodicità e pubblicata in maniera chiara e accessibile sul sito istituzionale.

In secondo luogo, si suggerisce di estendere il monitoraggio della qualità a un numero più ampio di servizi, superando la logica del campionamento parziale.

Un ulteriore ambito di miglioramento riguarda la possibilità di introdurre forme di benchmarking, ovvero di confronto con altre amministrazioni simili, al fine di valutare la propria posizione rispetto a buone pratiche o livelli di servizio rilevati a livello territoriale o nazionale.

In conclusione, la Sezione raccomanda all'Ente di rafforzare l'integrazione tra i dati qualitativi raccolti e i principali strumenti di programmazione e controllo, come il Documento Unico di Programmazione (DUP), il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) e il Piano della performance. In tal modo, la dimensione qualitativa potrà incidere più direttamente sui processi decisionali e sulla definizione delle priorità strategiche dell'Ente stesso.

8) Appendice *PNRR*

L'Ente risulta essere soggetto attuatore di interventi finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e ha adottato una governance ritenuta congrua ed efficace dall'organo politico, soprattutto per quanto riguarda il

coordinamento con i diversi attori istituzionali coinvolti nel raggiungimento delle milestone e dei target previsti.

L'analisi dei dati restituisce un quadro in evoluzione, con evidenti progressi su alcuni aspetti e criticità persistenti o emergenti su altri in quanto non risultano adottate direttive formali da parte dell'organo politico agli uffici amministrativi e di controllo interno in materia di auditing finanziario o sulla performance. Questa mancanza rappresenta un primo elemento di debolezza strategica, in quanto priva l'organizzazione di un orientamento chiaro e documentato sulle modalità di attuazione, monitoraggio e controllo del ciclo PNRR.

Nel corso del triennio, l'Ente ha comunque adottato progressivamente alcune misure di miglioramento dei controlli interni. In particolare, agli indicatori utilizzati per il controllo amministrativo-contabile semestrale è stata aggiunta la specifica voce "PNRR", per garantire il monitoraggio delle prescrizioni obbligatorie negli atti amministrativi. Inoltre, nel software gestionale è stata implementata una funzione dedicata che consente un monitoraggio istantaneo delle procedure PNRR. Questi strumenti hanno consentito un certo grado di controllo operativo, ma non sempre sono risultati sufficienti a garantire una gestione completamente integrata e coerente nel tempo.

Un'importante criticità emerge proprio nella gestione del sistema informativo, che registra una regressione nel 2023. Se nei primi due anni il sistema risultava in grado di alimentare la piattaforma ReGiS del MEF, nel 2023 si segnala che non è più capace di integrare pienamente i flussi informativi richiesti. L'ente dichiara che il sistema consente solo l'applicazione di un tag "PNRR" alle procedure, senza garantire un vero flusso informativo gestionale e strategico. Ciò riduce significativamente la capacità di monitorare in tempo reale l'avanzamento dei progetti e di adottare eventuali provvedimenti correttivi tempestivi, limitando la possibilità di gestione proattiva delle criticità.

Anche sul piano dell'organizzazione interna si riscontrano discontinuità. Nel 2021 e 2023 risulta individuata una struttura o un referente per i progetti PNRR, ma nel 2022 tale figura non è presente. L'Ente chiarisce di non aver creato una struttura dedicata, ritenendo sufficiente la nomina del Responsabile della transizione digitale

per i fondi PA2026, e affidando il monitoraggio delle altre opere al segretario comunale e ai responsabili di settore, in sinergia con il Collegio dei revisori e con il supporto di un professionista rendicontatore, nominato tramite procedura ad evidenza pubblica. Sebbene questa soluzione abbia garantito il presidio delle attività, l'assenza di una struttura formalmente definita può generare criticità nella ripartizione delle responsabilità, nella gestione dei flussi informativi e nella continuità operativa.

Un altro fronte critico riguarda il controllo sugli atti e sulla tracciabilità delle operazioni. Nel 2021 e 2023 si garantisce la piena tracciabilità delle attività PNRR attraverso codificazioni contabili, conservazione digitale degli atti e assegnazione dei codici CUP, ma nel 2022 gli organi di controllo interni non verificano questi aspetti fondamentali, segnalando un calo significativo nella qualità dei controlli formali. L'Ente precisa comunque che, anche in assenza di atti formalmente sorteggiati, le verifiche sono state estese a due contratti relativi a opere pubbliche PNRR-PNC e che i report di controllo amministrativo e contabile sono stati redatti con cadenza semestrale.

A partire dal 2022 l'Ente ha rafforzato le misure di prevenzione del rischio corruttivo e di irregolarità amministrativa. Con il PIAO 2023-2025, la parte politica ha approvato specifiche misure di valutazione e mitigazione del rischio rivolte alle procedure di aggiudicazione e di esecuzione dei contratti PNRR. Questo intervento va nella giusta direzione, ma arriva in una fase già avanzata dell'attuazione e non è chiaro quanto sia effettivamente integrato nelle pratiche operative quotidiane. Inoltre, mentre nel 2022 viene confermato lo svolgimento di controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi, nel 2023 questa informazione non viene fornita, generando una zona d'ombra su un'area critica dell'attuazione, cioè quella legata all'esecuzione concreta delle opere.

Anche in relazione ai controlli sul divieto di doppio finanziamento, la situazione appare altalenante. Nel 2021 l'Ente conferma di aver effettuato i controlli previsti, mentre nel 2022 e 2023 dichiara che la fattispecie non si è presentata, il che, pur non configurando un'irregolarità, limita la possibilità di valutare la continuità dei meccanismi di prevenzione adottati.

Per quanto riguarda il monitoraggio degli obiettivi, nel 2022 e 2023 il controllo di gestione produce report indirizzati agli organi direzionali, ma nel 2021 non si hanno dati in merito. L'Ente evidenzia che i monitoraggi sono stati elaborati insieme al Collegio dei revisori e che i report redatti dal rendicontatore includono lo stato di attuazione dei contratti. Tuttavia, anche in questo caso, la mancanza di uniformità nei tre anni suggerisce la necessità di consolidare le attività di reporting in modo strutturale.

Dal punto di vista del coordinamento interno, la situazione appare migliorata nel tempo. Nel 2022 e 2023 vengono garantiti strumenti di condivisione del cronoprogramma e degli obiettivi tra i vari uffici, mentre nel 2021 non si hanno evidenze. L'Ente ha inoltre preso parte attiva alla cabina di coordinamento istituita presso la Prefettura di Brindisi, il che rappresenta un segnale positivo sul piano della collaborazione interistituzionale.

Infine, sul tema della pianificazione strategica legata al PIAO, l'Ente ha avviato nel 2021 le attività propedeutiche e individuato le procedure da semplificare, ma non fornisce aggiornamenti per il 2022 e 2023, facendo emergere una criticità nella continuità di attuazione delle misure di reingegnerizzazione amministrativa, che dovrebbero invece accompagnare tutto il ciclo PNRR.

In conclusione, il triennio 2021-2023 mostra un percorso di rafforzamento progressivo della gestione dei fondi PNRR, con buone pratiche emerse soprattutto nel 2022, e un consolidamento nel 2023 delle misure anticorruzione e della collaborazione con soggetti esterni qualificati. Tuttavia, permangono criticità importanti, tra cui la mancanza di direttive strategiche, l'inadeguatezza del sistema informativo nel 2023, l'assenza di continuità in alcune funzioni chiave, e la carenza di controlli formali su soggetti esterni e tracciabilità in alcuni momenti. Si suggerisce pertanto di adottare misure strutturali e permanenti, capaci di garantire una governance più stabile, integrata e pienamente rispondente agli standard richiesti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

La Sezione prende atto delle dichiarazioni rese, riservandosi di svolgere le verifiche ad essa intestate in ordine al ciclo di gestione dei progetti finanziati con risorse PNRR.

9) Appendice covid (anno 2021)

Nell'anno 2021, con riguardo alle informazioni fornite dall'Ente nell'appendice relativa all'emergenza pandemica, nella relazione-questionario trasmessa l'Ente dichiara che durante l'emergenza sanitaria da COVID-19, l'amministrazione ha verificato la coerenza tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi straordinari assegnati, confermando che tale collegamento è stato accertato. È stato inoltre attivato un monitoraggio specifico sia per il raggiungimento degli obiettivi legati all'adozione del lavoro agile, sia per i tempi di realizzazione degli stessi. Allo stesso modo, è stato controllato l'utilizzo dei finanziamenti emergenziali, al fine di garantirne una corretta contabilizzazione e un impiego effettivo.

L'emergenza ha avuto un impatto anche sul monitoraggio dei contratti di fornitura in essere, evidenziando la necessità di un'attenzione particolare in questa area. Tuttavia, non sono state volontariamente ridotte le entrate proprie derivanti da IMU/TASI, TARI, addizionale IRPEF o dai servizi a domanda individuale, mantenendo invariate le relative fonti di finanziamento.

10) Appendice lavoro agile (anno 2021)

Per quanto riguarda l'emergenza sanitaria da COVID-19, l'ente riferisce che il lavoro agile è stato monitorato regolarmente dai responsabili di area, ai quali i dipendenti trasmettevano report giornalieri o settimanali via email sull'attività svolta. Sul fronte economico, nel 2021 l'Ente ha ricevuto diversi finanziamenti emergenziali: oltre 314 mila euro per aiuti alle famiglie (di cui circa metà impegnati), oltre 22 mila euro per indennità alla Polizia Municipale, circa 9 mila euro per il trasporto scolastico e oltre 21 mila euro per l'adeguamento degli edifici scolastici, quasi interamente utilizzati. In sintesi, le risorse sono state gestite in modo puntuale, garantendo la continuità dei servizi durante la fase critica dell'emergenza, anche se rimane necessario un potenziamento del sistema di valutazione della qualità, più aperto al confronto e alla partecipazione.

11) Conclusioni

La Sezione, in considerazione della documentazione esaminata, valutate le carenze del regolamento, pur constatando lo sforzo del Comune nell'individuare strumenti operativi che però risultano non codificati e strutturati, valuta il sistema dei controlli interni attivato nel Comune di Ceglie Messapica come parzialmente adeguato, segnalando alcuni profili di criticità e raccomandando all'Ente di adottare misure idonee ai fini del loro superamento.

In via preliminare si segnalano le criticità in termini di mancato rispetto del principio di programmazione che hanno portato all'acquisizione di beni e servizi in assenza di impegni che sono stati adottati tardivamente senza una concreta valutazione, ai sensi dell'art. 194 TUEL, dell'utilità della prestazione per l'ente e dell'arricchimento.

Gli acquisti in assenza di specifici e preventivi impegni, che devono risultare dalla determinazione a contrarre per gli affidamenti diretti e in costanza della sottoscrizione del contratto per gli appalti sovra soglia, snaturano la funzione autorizzatoria del bilancio: nel sistema degli enti locali, infatti, le previsioni di bilancio trovano concreta attuazione tramite il Piano Esecutivo di Gestione (PEG) che, allegato al Bilancio, assegna, tra l'altro, le risorse finanziarie per il raggiungimento degli obiettivi. L'utilizzo delle risorse deve necessariamente avvenire nel rispetto degli artt. 191 e 194, dei principi contabili che prevedono le modalità di assunzione dell'impegno.

Un maggiore controllo è, sicuramente, possibile anche attraverso un'adeguata e tempestiva attività reportistica, in specie con riguardo al controllo successivo sugli atti, rispetto al quale andrebbero adottate motivate tecniche di campionamento, su base statistico-probabilistica, in conformità all'art. 147-bis del TUEL.

Con riferimento al controllo di gestione e al controllo strategico è opportuno garantire la piena integrazione tra i due controlli e il controllo sugli equilibri finanziari, applicando tutti gli indicatori previsti inclusi quelli di attività/processo e di output.

Con riferimento alle disposizioni regolamentari che, come indicato nella parte motiva, presentano lacune che devono essere colmate anche in considerazione della normativa sopraggiunta, è necessario implementare le attività di controllo, di natura

finanziaria, economica e gestionale, sulle società e gli organismi partecipati, attivandosi ai fini della conciliazione delle voci di debiti e crediti in capo all'ente e a tutti gli organismi partecipati. Lo stesso discorso vale per il controllo sulla qualità dei servizi che deve essere implementato adottando la Carta dei servizi, programmando e svolgendo in maniera continuativa le verifiche sulla qualità dei servizi, attraverso gli strumenti previsti (soprattutto, *customer satisfaction*), avviando il raffronto con la qualità di servizi garantita da altre amministrazioni (*benchmarking*) nonché la consultazione di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità.

Con riferimento alle risorse provenienti dal PNRR e all'attuazione degli interventi, l'ente ha dimostrato di essere impegnato nella gestione delle risorse, garantendo conformità amministrativo-contabile e l'adozione di sistemi informativi adeguati per il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti. L'efficacia della governance, ritenuta congrua dall'organo politico, ha consentito un buon coordinamento tra i soggetti istituzionali coinvolti.

Tuttavia, permangono alcune criticità, tra cui l'assenza di direttive specifiche in ambito di auditing e la mancata individuazione di una struttura o figura responsabile dedicata alla gestione dei fondi PNRR. Inoltre, non risultano ancora attivate misure specifiche per la prevenzione di rischi legati a frodi, corruzione o conflitti di interesse.

Sarà pertanto opportuno, nella fase successiva, colmare tali lacune rafforzando i meccanismi di controllo interno e introducendo strumenti organizzativi e operativi mirati a garantire una gestione ancora più trasparente, efficace e coerente con gli obiettivi fissati a livello nazionale ed europeo.

P.Q.M.

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

ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema, stanti le criticità non ancora superate come indicate in parte motiva e con riserva di verificare il superamento delle stesse in

occasione delle prossime verifiche di competenza;

INVITA

il Comune di Ceglie Messapica ad adottare le misure necessarie tese al superamento delle criticità come evidenziato nella parte motiva della deliberazione e, in specie, a:

a) adeguare il regolamento dell'ente alla normativa vigente, tenendo conto delle modifiche intervenute anche in relazione al PIAO;
b) migliorare il controllo di regolarità amministrativa e contabile soprattutto per evitare il ricorso all'assunzione di impegni tardivi che eludono le disposizioni di legge con riferimento agli art. 191 e 194 TUEL;
c) migliorare il controllo successivo di regolarità con un'adeguata e tempestiva attività reportistica, rispetto al quale andrebbero adottate motivate tecniche di campionamento, su base statistico-probabilistica, in conformità all'art. 147-bis del TUEL;
d) svolgere l'attività reportistica infrannuale nel controllo di gestione e nel controllo strategico, dando piena attuazione alle disposizioni del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni, anche al fine della piena integrazione tra i due controlli e il controllo sugli equilibri finanziari, applicando tutti gli indicatori previsti inclusi quelli di attività/processo e di output;
e) implementare le attività di controllo, di natura finanziaria, economica e gestionale, sulle società e gli organismi partecipati, attivandosi ai fini della conciliazione delle voci di debiti e crediti in capo all'ente e a tutti gli organismi partecipati;
f) implementare il controllo sulla qualità dei servizi, adottando la Carta dei servizi, programmando e svolgendo in maniera continuativa le verifiche sulla qualità dei servizi, attraverso gli strumenti previsti (soprattutto, *customer satisfaction*), avviando il raffronto con la qualità di servizi garantita da altre amministrazioni (*benchmarking*) nonché la consultazione di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità;

g) adoperare un maggiore rigore nella predisposizione delle relazioni-questionario trasmesse alla Sezione.

DISPONE

- la trasmissione della presente deliberazione, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Ceglie Messapica all'Organo di revisione;

- la trasmissione della presente deliberazione, a cura della Segreteria, alla Procura regionale, limitatamente agli aspetti di cui al paragrafo 1), relativi al mancato riconoscimento dei debiti fuori bilancio per acquisizione di beni ei servizi in assenza di impegno di spesa, assunto tardivamente;

- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31, d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 17 ottobre 2025.

Il Magistrato relatore
F.to Antonio Arnò

Il Presidente
F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 20 ottobre 2025
Il Direttore della Segreteria
F.to Elisabetta LENOCI