



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 Valeria Mascello

Referendario Maria Rosaria Pedaci, *relatore*

Referendario Benedetta Civilla

Referendario Salvatore Romanazzi

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla verifica del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di **Putignano (BA)**, relativamente agli esercizi 2021-2022-2023.

Udita la relatrice Referendario dott.ssa Maria Rosaria Pedaci, nella camera di consiglio del **30 ottobre**, convocata con ordinanza n. 24/2025.

FATTO e DIRITTO

L'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267, recante il "Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali" (TUEL), come sostituito dall'art. 3, comma 1, lett. e) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213 e dall'art. 33, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116, nell'ambito delle misure volte al

rafforzamento della partecipazione della Corte dei conti alle verifiche sulla sana gestione finanziaria degli enti territoriali, prevede al primo comma che “ Le sezioni regionali 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 tale 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, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale.”

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 Putignano 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. 477 del 30/01/2023. 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. 1013 –del 14/03/2024 - n. 1616 del 12/04/2024 .

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.

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.

La redazione del referto-questionario sui controlli interni, secondo le modalità e i criteri definiti dalla normativa, rappresenta un importante strumento ricognitivo di supporto per le scelte programmatiche dell'ente locale, rendendo possibile l'adozione delle misure correttive resesi necessarie. Detto ultimo profilo costituisce uno degli indicatori più utili attraverso cui misurare l'efficacia complessiva del sistema dei controlli interni.

All'ordinaria funzione di referto agli organi di vertice politico e amministrativo nonché all'organo di revisione contabile dell'ente, svolta dalle Sezioni regionali della Corte dei conti in esito alle verifiche sul funzionamento dei controlli interni, si affianca la previsione di cui al comma 4 dell'art. 148 TUEL, che prevede da parte delle Sezioni giurisdizionali regionali un esito sanzionatorio pecuniario a carico degli amministratori responsabili, nei casi di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate.

Premesso quanto sopra, con la presente deliberazione questa Sezione regionale di controllo si pronuncia sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del **Putignano (BA)**, relativamente agli esercizi 2021-2022-2023. Con Deliberazione n. 97/2023/VSGC, è stata riscontrata la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Putignano (BA) nell'esercizio 2019.

L'analisi del referto annuale del Sindaco del Comune di Putignano ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria. La risposta ai chiarimenti richiesti dal Magistrato è pervenuta con prot.3788/2025. Dall'esame

complessivo del referto annuale, degli elementi di risposta forniti in sede istruttoria, del regolamento del Comune sui controlli interni e di altri atti regolamentari interni, è emerso che l'Ente (con popolazione pari a 25.706, dato rilevato all'01/01/2025 - Istat) ha previsto ed attuato, per l'esercizio 2021-2022-2023, un sistema di controlli interni che necessita di modifiche ed integrazioni volti ad assicurarne una maggiore funzionalità e adeguatezza, nei termini delle osservazioni che seguono.

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile, previsto dall'art. 147 TUEL e disciplinato dall'art.147-bis del TUEL, è finalizzato a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.

L'art. 9 del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 3 del 30/01/2013 modificato con deliberazione del Consiglio comunale n.69 del 03.12.2018, disciplina il controllo di regolarità amministrativa. Il Controllo di regolarità amministrativa si suddivide nella fase preventiva e nella fase successiva.

Nella fase preventiva si applica alle Deliberazioni e si concretizza nel rilascio del Parere di regolarità tecnica da parte del Dirigente competente per materia; in esso viene verificata la legittimità della Proposta di Deliberazione ai criteri ed alle regole tecniche specifiche, il rispetto della normativa di settore e dei principi di carattere generale dell'ordinamento, nonché dei principi di buona amministrazione ed opportunità ed infine il collegamento con gli obiettivi dell'Ente, nonché il rispetto delle procedure; tale verifica viene effettuata sia sul merito che sul rispetto delle procedure: di essa viene riportata espressa menzione nel testo del provvedimento;

Inoltre, qualora la proposta di deliberazione contenga elementi di carattere economico patrimoniale, sulla stessa, oltre al parere di legittimità del Dirigente competente, deve essere espresso il parere di regolarità contabile da parte del Dirigente la Ripartizione Economico Finanziaria. Il Consiglio e la Giunta possono discostarsi dalle risultanze del parere di regolarità tecnica sulla base di argomentate motivazioni. Nella fase successiva all'adozione degli atti amministrativi esso è svolto dal Segretario generale, che si avvale del supporto della struttura preposta ai controlli interni; esso viene esercitato sulle determinazioni, sui contratti e sugli altri atti adottati dai Dirigenti, si informa ai principi di revisione aziendale

ed ha gli stessi contenuti previsti del Controllo di Regolarità Amministrativa nella fase preventiva a cui si aggiunge il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi.

Il Controllo di Regolarità Amministrativa viene effettuato a campione sulle Determinazioni dirigenziali di impegno e liquidazione della spesa e di accertamento delle entrate e sui contratti, nella misura del 10% del totale degli atti adottati da ogni Dirigente, e secondo tecniche di campionamento informate al metodo "random".

Per i Controlli effettuati il Segretario Generale predispone un Rapporto semestrale che è trasmesso ai Dirigenti, all'OIV, ai Revisori dei Conti, al Sindaco ed al Presidente del Consiglio; il Rapporto contiene anche specifiche Direttive per i Dirigenti, relative alle irregolarità eventualmente riscontrate e rilevate. Degli esiti di questa forma di controllo si tiene conto nella valutazione dei dirigenti e per la redazione del referto di controllo strategico. Nel corso degli Esercizi 2021-2022-2023, è emerso che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento "ad estrazione casuale semplice".

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. in relazione al controllo preventivo: non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio con parere tecnico e contabile contrario; sono stati regolarmente rilasciati i pareri di regolarità tecnica, nonché quelli in ordine alla regolarità contabile; 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. per quanto concerne il controllo successivo, *"esso viene esercitato sulle determinazioni, sui contratti e sugli altri atti adottati Dirigenti"* (art. 9 del regolamento sui controlli interni), selezionati secondo la tecnica del campionamento *"ad estrazione casuale semplice"*. Al riguardo, si segnala che la tecnica di campionamento può essere opportunamente migliorata tenendo conto di aree di intervento che hanno presentato

anomalie e criticità sia nell'ambito del controllo successivo sugli atti sia nell'ambito di altre tipologie di controllo così da dare attuazione all'art. 147-bis, comma 2, T.U.E.L. laddove richiama le " motivate tecniche di campionamento " per il controllo successivo sugli atti che, secondo quanto indicato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 23/2019/INPR), deve essere svolto con tecniche di natura probabilistico-statistica, avuto riguardo alla natura dei documenti da esaminare e alla capacità degli stessi di registrare - con ragionevole attendibilità - i fenomeni più rilevanti della gestione (cfr. Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 56/2019/VSGC).

- c. Nel triennio 2021-2023 la percentuale di atti nella specie esaminati è rimasta pressoché costante, il tutto come meglio di seguito evidenziato:

2021 atti adottati (4828+239) pari a 5.067, atti esaminati (498+10) pari a 508

2022 atti adottati (4673+457) pari a 5.130, atti esaminati (493+10) pari a 503

2023 atti adottati (4828+239) pari a 5.067, atti esaminati (498+10) pari a 508

- d. Nell'ambito del suddetto controllo di regolarità contabile ed amministrativo non risultano rilevate irregolarità per gli anni 2021-2022-2023.
- e. nel triennio in esame (2021-2023), l'attività di controllo ha fatto riferimento ai seguenti indicatori:
- f. indicatori di legittimità: i) rispondenza dell'atto alla normativa vigente; ii) rispetto della normativa sulla trasparenza (l'atto risulta pubblicato all'Albo Pretorio e/o nella Sezione Amministrazione Trasparente); iii) rispetto della normativa di settore (l'atto contiene dati personali o sensibili adeguatamente trattati ai sensi del D. Lgs. n.196/2003); iv) correttezza del procedimento ai sensi della L. n. 241 del 1990;
- g. indicatori di qualità: i) qualità dell'atto (l'atto risulta comprensibile ed adeguatamente motivato; il dispositivo esplicita chiaramente la decisione presa ed è coerente con la parte narrativa); ii) affidabilità (l'atto richiama correttamente gli atti precedenti e tiene conto delle circolari e delle direttive interne); iii) collegamento con gli obiettivi programmatici.

- h. ed infine, di analisi finanziaria, efficienza, efficacia, output, ed economicità.
- i. quanto all'attività reportistica, nel 2021-2022-2023, il numero dei report prodotti è pari a quello dei report previsti dalle norme regolamentari (n. 2);
- j. 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, né sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi.

L'ente nel referto trasmesso, ha precisato che con riferimento alla deliberazione n.97/2023/VSGC della Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei Conti, ha provveduto ad approvare i referti dei controlli successivi di regolarità amministrativi da parte degli organi politici, a ridurre le tempistiche in merito ai controlli successivi di regolarità amministrativa e ad assegnare al segretario generale per l'annualità 2024 l'obiettivo individuale di miglioramento organizzativo del sistema dei controlli interni con particolare riferimento al controllo di qualità.

Nella nota di risposta, l'ente ha dichiarato che :*" Il controllo successivo di regolarità amministrativa è suddiviso attualmente in tre tipologie di analisi: la prima effettuata a campione su tutte le determinazioni dirigenziali, la seconda, sempre tramite estrazione a campione, viene effettuata su altri specifici atti dell'ente per le aree a maggiore rischio corruzione, come contemplato nelle sottosezioni di programmazione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO, mentre la terza, stabilita con delibera di Giunta comunale n. 270 del 23.12.2022, a partire dal I semestre 2022, prevede il controllo di tutte le determinazioni dirigenziali inerenti il PNRR;*

Il sistema di campionamento è dato da un'estrazione casuale semplice pari al 10% delle determine di ogni area attraverso il software gestionale Halley in dotazione all'Ente.

Per ogni atto verificato è redatta una apposita scheda riepilogativa del controllo effettuato.

La stessa è stata da ultimo aggiornata ampliando i parametri di controllo sugli atti con determinazione del Segretario Generale n. 127 del 15.12.2023 (All. 2).

Preme evidenziare che al fine di migliorare la tempestività dei controlli, l'Ente in data 14.07.2025 ha avviato l'iter per il controllo successivo di regolarità amministrativa per il I semestre 2025, anche

grazie all'informatizzazione/reingegnerizzazione del processo avvenuta attraverso l'introduzione del nuovo software Auditing Pa, acquistato con determina del Segretario Generale n. 3 del 14.01.2025. La reingegnerizzazione del processo è senza dubbio in linea con le indicazioni contenute nella deliberazione n. 97/2023/VSGC, al fine della maggiore integrazione dell'intero sistema dei controlli interni e il tempestivo monitoraggio degli atti. Al termine della verifica di ciascuna tipologia di atti è redatto un apposito report. I report con periodicità semestrale sono trasmessi a cura del Segretario Generale: ai Dirigenti/Responsabili dei servizi interessati unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità da utilizzare anche ai fini della valutazione della performance, all'Organo di revisione dei conti, al Nucleo indipendente di valutazione ed al Presidente del Consiglio comunale nonché al Sindaco. A supporto del Segretario Generale è stato istituito uno staff intersettoriale per l'attività di cui si tratta, come previsto dal vigente Regolamento sui controlli interni. Infine, dai report del controllo successivo di regolarità amministrativa trasmessi, non risultano particolari criticità. Il Segretario Generale dell'ente afferma che "gli atti risultano sensibilmente migliorati sotto l'aspetto della completezza e dei riferimenti alla normativa di settore. Il miglioramento della qualità degli atti è senza dubbio dovuto all'introduzione di un modello standardizzato di determina gestionale che consente di garantirne l'uniformità ed il rispetto delle norme vigenti in relazione alla privacy, agli obblighi di pubblicazione di cui al d.lgs. 33/2013 e alle politiche di prevenzione della corruzione attuate nell'ente. Per il primo semestre 2021 (prot. 19728/2022). Sono state riscontrate problematiche di lieve entità, un solo atto ha mostrato criticità di media entità, il quale è stato opportunamente segnalato al Dirigente competente".

Tanto considerato, la Sezione prende atto di quanto affermato dall'Ente. Si raccomanda l'adozione di tecniche probabilistico-statistiche (ad es. campionamento stratificato proporzionale con sovra-campionamento delle categorie ad alto rischio) e l'integrazione degli esiti delle verifiche pregresse nella definizione della popolazione oggetto di controllo. Il campionamento dovrà essere descritto in apposita nota metodologica e corredato da calcolo della dimensione campionaria adottata.

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 degli *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); l'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., ora P.I.A.O., cioè 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 ed 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.

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. 5-8 del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 3 del 30/01/2013 modificato con deliberazione del Consiglio comunale n.69 del 03.12.2018

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:

- f) nel 2021-2022-2023 l'ente non ha registrato alcuna criticità nell'organizzazione o nell'attuazione del controllo di gestione;
- f) per tutte le annualità considerate (2021-2023) l'ente non si è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo. Nelle note del referto trasmesso, l'ente precisa che adotta un sistema di contabilità generale di tipo economico-patrimoniale, con una contabilità analitica senza rilevazioni per centri di costo ma con un sistema di tipo duplice misto. Vale a dire la contabilità generale è gestita con il sistema della partita doppia, mentre la contabilità analitica è gestita con un sistema extracontabile con l'utilizzo dei dati forniti dalla contabilità generale opportunamente riclassificati in forma tabellare. Nella nota di riscontro, l'Ente ha dichiarato che *"ha ritenuto di migliorare l'integrazione tra le due contabilità procedendo ad incrementare il controllo di gestione sul numero dei servizi erogati alla comunità. I dati sono analizzati attraverso la contabilità analitica extracontabile di tipo tabellare. Con deliberazione di Giunta comunale n. 74 del 30.03.2023 (all. 3 – PIAO 2023-2025), l'organo esecutivo, approvando la sottosezione di programmazione "Performance", ha assegnato, a ciascun Dirigente di area, un obiettivo di performance individuale legato alla redazione di una scheda di controllo di gestione. Ad oggi l'Ente ha mappato ben 15 servizi erogati nei confronti della collettività oggetto di controllo di gestione che confluiscono nel referto del controllo di gestione per un'analisi approfondita di tipo economico qualitativo"*.

Indici sintomatici della non completa adeguatezza del funzionamento del controllo di gestione nelle annualità 2021-2023 sono rappresentati dal mancato utilizzo delle informazioni di contabilità analitica.

Si ritiene, pertanto, che una elaborazione periodica, sia pur completa, difficilmente possa 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 risulterebbero

migliorabili 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).

2. 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).

Con riferimento al caso di specie, il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dall'art. 11 del Regolamento sui controlli interni, nonché dagli artt. 82-85 del Regolamento di contabilità, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n.5 in data 03/02/2025.

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:

- in tutte le annualità considerate (2021-2023) sono stati attivamente coinvolti, con una frequenza superiore alle due volte gli organi di governo, per la definizione degli obiettivi programmatici, il segretario generale e i responsabili dei servizi per la segnalazione di eventuali squilibri nella gestione; non sono state richieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario; non è stata impiegata la quota libera dell'avanzo di amministrazione; è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse compatibile con le disponibilità di cassa;
- il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2021 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 22 del 30.05.2022, il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2022 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 11 del 21.04.2023 , mentre il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2023 è stato approvato con la deliberazione di Consiglio Comunale n. 20 del 30/04/2024;
- la parte disponibile del risultato di amministrazione 2021, 2022 e 2023 registra un andamento altalenante, passando da €1.590.136,87 nel 2021, a € 22.479.252,65 nel 2022, a €4.465.740,25 nel 2023;
nel triennio 2021-2023 l'ente presenta la seguente situazione rispetto ai parametri di deficitarietà:gg
 - nel 2021 e 2022: l'ente rispetta tutti i parametri di deficitarietà;
 - nel 2023: Indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) + Indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento)] maggiore dello 0,60%

Alla luce di quanto sopra esposto, la Sezione, segnala che l'Ente non ha prodotto alcuno dei report previsti dall'art 85 comma 4 del vigente regolamento di contabilità. Raccomanda 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., 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.

3. Controllo strategico

Il **controllo strategico** è finalizzato a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo e presuppone una complessa analisi dell'entità delle risorse a disposizione, dei tempi fissati per la realizzazione degli interventi, delle procedure operative attivate in corso d'opera (confrontate con i progetti elaborati), della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione degli utenti (art. 147-ter T.U.E.L.). In altri termini, attraverso la forma di controllo in esame si mira a fornire un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato sulla *performance* dell'intera organizzazione amministrativa.

In questa prospettiva risulta di fondamentale importanza l'adozione del 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"*.

Con riferimento al caso di specie, il controllo strategico è disciplinato dagli artt. 3 e 4 del Regolamento sui controlli interni del Comune di Putignano.

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) per tutte le annualità considerate (2021-2023) l'ente non ha registrato alcuna criticità nell'organizzazione o nell'attuazione del controllo strategico; pertanto, non risultano avviate azioni correttive;
- b) il D.U.P. 2021/2023 è stato approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 12 /2021 ; il D.U.P. 2022/2024 è stato approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 27/2022; il D.U.P. 2023/2025 è stato approvato con deliberazione di consiglio comunale n. 193/2022; D.U.P. 2024/2026 è stato approvato con deliberazione di consiglio comunale n.246/2023;
- c) Riguardo alla programmazione di bilancio, è stato approvato con deliberazione di Giunta Comunale n. 86 del 17/05/2021, il P.E.G. finanziario anni 2021-2023; il P.E.G. 2022/2024 con deliberazione di giunta n.1/2021, con deliberazione di giunta n.1/2023 il P.E.G. 2023-205.
- d) con deliberazione di G.C. n. 74/2023 è stato approvato il P.I.A.O. per il triennio 2023-2025. Tale atto risulta pubblicato 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 Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- il Piano delle azioni concrete, di cui all'art.60-bis, c.2 del Decreto Legislativo 30 marzo 2001, n. 165;
- il Piano della *Performance*, di cui all'art. 10, comma 1, lett. a) e comma 1-ter del Decreto Legislativo 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 Legge 6 novembre 2012, n. 190;
- il Piano organizzativo del lavoro agile, di cui all'art.14, c.1 della Legge 7 agosto 2015, n. 124;
- il Piano di azioni positive, di cui all'art.48, c.1 del Decreto Legislativo 11 aprile 2006, n. 198;

Il Piano integrato di attività e organizzazione è adottato annualmente entro il 31 gennaio, secondo lo schema di Piano recato dall' art. 1, comma 3, del Decreto Ministeriale 30 giugno 2022 n. 132, è predisposto esclusivamente in formato digitale ed è pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei Ministri (nell'apposito portale dedicato) nonché sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione.

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

Nell'ipotesi di mancata adozione del P.I.A.O. trovano applicazione le sanzioni di cui all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 150/2009, ferme restando quelle previste

dall'art. 19, comma 5, lettera b), del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 114 del 2014 (v. art. 6, comma 7, del d.l. n. 80/2021);

- b) 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;
- b) nel triennio 2021-2023 è stato elaborato ed applicato nell'anno l'indicatore di *performance* individuale e organizzativa, di mantenimento, di miglioramento della qualità dei servizi, di innovazione e sviluppo.

Nella nota di riscontro, l'ente ha dichiarato che la percentuale media (semplice) di obiettivi strategici raggiunti nell'anno 2024 è pari a 97,28.

Alla luce di quanto rappresentato, dunque, si raccomanda al Comune di Putignano di continuare a elaborare e utilizzare al meglio tutti gli indicatori disponibili, in modo tale da consentire una misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmatici, non solo a rendiconto, ma anche a preventivo e durante l'esercizio.

Altresì, si invita l'ente a garantire l'adozione dei documenti programmatici in conformità alle tempistiche previste dalla legge (art. 170 T.U.E.L. e principio contabile applicato di cui all'allegato 4/1 al d.lgs. n. 118/2011), nonché a mantenere 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.

4. 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.

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 Putignano, il controllo sulla qualità dei servizi è disciplinato dagli artt. 12, 12 bis, 12 ter, 12 quater, del Regolamento sui controlli interni.

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 sul funzionamento del controllo in esame è sintetizzato come segue:

a) nel triennio 2021-2023 le Carte dei Servizi adottate dal Comune di Putignano regolarmente pubblicate sul sito istituzionale, sezione "*Amministrazione Trasparente*", concernono i seguenti servizi:

- Carta dei servizi Ufficio TRIBUTI 2024
- Carta dei servizi sociali - aggiornamento 2024
- Carta dei servizi della gestione integrata dei rifiuti
- Carta dei servizi - biblioteca
- Carta della qualità dei servizi - ufficio tributi 2022
- Carta dei servizi ufficio - servizi sociali
- Carta dei servizi ufficio servizi sociali
- Individuazione dei servizi a domanda individuale per l'anno 2021- determinazione tariffe - determinazione contributo per prestazioni non rientranti ne
- Individuazione dei servizi a domanda individuale per l'anno 2020 - determinazione tariffe - determinazione contributo per prestazioni non rientranti n

- Carta dei servizi ufficio tributi
- Carta dei servizi IV area - polizia locale
- Carta dei servizi tributi gestiti Carta dei servizi tributi minori
- Carta dei servizi 2020 polizia locale.

In sede di riscontro istruttorio l'ente ha riconosciuto la *"Parziale adeguatezza degli strumenti adottati per la rilevazione della qualità dei servizi e della soddisfazione degli utenti"*;

Sempre in sede di riscontro è stato affermato che *"L'Ente ha posto in essere un'attività tesa al controllo della qualità dei servizi nei confronti degli organismi partecipati, come previsto dalla già citata delibera di Giunta comunale n. 266/2021, con cui si richiedeva tra l'altro la relazione semestrale sulla qualità dei servizi affidati e sul livello di soddisfazione degli utenti, da inviare entro 60 giorni dalla chiusura del semestre"*.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato si ritiene che il controllo sulla qualità dei servizi, come concretamente attuato dal Comune di Putignano nel periodo 2021-2023, non sia pienamente adeguato alla finalità cui lo stesso controllo è preordinato ai sensi dell'art. 147, comma 2, lett. e), T.U.E.L. Tant'è, che non si registrano miglioramenti in termini di una piena adeguatezza degli strumenti adottati per la rilevazione della qualità dei servizi e della soddisfazione degli utenti.

Tanto considerato, al fine di conseguire un innalzamento progressivo degli *standard* qualitativi dei servizi erogati, la Sezione raccomanda all'ente di implementare strumenti finalizzati ad una completa rilevazione della qualità di tutti i servizi erogati, e di incentivare la misurazione della soddisfazione degli utenti.

5. Controllo sulle società partecipate.

Il controllo sugli organismi partecipati è disciplinato dall'art. 147-quater T.U.E.L.: come è stato evidenziato dalla giurisprudenza contabile (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 27/SEZAUT/2017/FRG), infatti, sebbene l'art. 147-quater sia rubricato *"Controlli sulle società partecipate non quotate"*, le verifiche di tipo interno, effettuate sulla base

di tale disposizione normativa, riguardano l'intero universo degli organismi partecipati. La predetta interpretazione trova conferma anche nella previsione dell'art. 147-*quinquies*, co. 3, T.U.E.L., secondo cui: *"Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni"*.

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

Ai fini del controllo in esame, l'ente programma e definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui devono tendere gli organismi partecipati, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare: *a)* i rapporti finanziari tra l'ente medesimo e gli organismi partecipati; *b)* la situazione contabile, gestionale e organizzativa di questi ultimi; *c)* i contratti di servizio; *d)* la qualità dei servizi erogati; *e)* il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

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

Con riferimento al Comune di Putignano, il controllo sulle società partecipate non quotate (*rectius*, sugli organismi partecipati) è disciplinato dagli artt. 12 bis, 12 ter, 12 quater del Regolamento sui controlli interni del Comune di Putignano.

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

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

Codice fiscale società partecipata	Ragione sociale / denominazione	Forma giuridica	Stato di attività della partecipata
07277870726	AUTORITA IDRICA PUGLIESE	Ente pubblico	Attiva
06570340726	BANCA DI CREDITO COOPERATIVO DI PUTIGNANO SOCIETA' COOPERATIVA	Società cooperativa	Attiva
04187770724	FONDAZIONE CARNEVALE DI PUTIGNANO	Fondazione	Attiva
82001330727	FONDAZIONE LEOPARDI NELLA SUA LUCE	Fondazione	Attiva
05225770725	MURGIA SVILUPPO SOCIETA' CONSORTILE A RESPONSABILITA' LIMITATA	Società consortile a responsabilità limitata	Attiva
05431930725	PATTO TERRITORIALE POLIS DEL SUD-EST BARESE - S.R.L. A SCOPO CONSORTILE	Società consortile a responsabilità limitata	Attiva
01071540726	TEATRO PUBBLICO PUGLIESE CONS REG AR CUL	Ente pubblico	Attiva
06004460728	TERRA DEI TRULLI E DI BARSENTO SOCIETA' CONSORTILE A R.L.	Società consortile a responsabilità limitata	Inattiva

Gli enti partecipati possono essere classificati a seconda della loro natura giuridica, nel seguente modo:

ENTI DI DIRITTO PRIVATO ENTI CONTROLLATI	SOCIETA' PARTECIPATE	ENTI PUBBLICI VIGILATI
CARNEVALE DI PUTIGNANO	GAL TERRA DEI TRULLI E DI BARSENTO	AIP AUTORITA' IDRICA PUGLIESE
FONDAZIONE LEOPARDI	PATTO TERRITORIALE POLIS	TEATRO PUBBLICO PUGLIESE
	MURGIASVILUPPO	
	BCC PUTIGNANO	

Le partecipazioni societarie detenute alla data del 31/12/2021, del 31/12/2022 e del 31/12/2023 sono state oggetto dei piani di revisione ordinaria *ex art.* 20 del d.lgs. n. 175/2016, adottati dall'ente - rispettivamente - con deliberazione del Consiglio comunale n. 73/2022, con deliberazione del Consiglio comunale n. 74/2023, con deliberazione del Consiglio comunale n. 71/2024.

Il Comune di Putignano ha attestato di aver provveduto al monitoraggio del grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, in attuazione di quanto previsto dall'art. 20 del D. Lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.).

Tale attività, afferma l'ente, viene formalmente svolta annualmente nell'ambito della Revisione ordinaria delle partecipazioni detenute dal Comune di Putignano.

Il monitoraggio sugli organismi partecipati è stato svolto anche in sede di ricognizione degli organismi e società controllate/partecipate ai fini dell'individuazione del perimetro di consolidamento per la predisposizione del bilancio consolidato dell'esercizio, ai sensi dell'art. 11-*bis*, del d.lgs. n. 118/2011, come da deliberazione di G.C. n. 121/2022 (esercizio 2021), da deliberazione di G.C. n. 158/ 2023 (esercizio 2022) e da deliberazione di G.C. n. 135/2024 (esercizio 2023).

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

In particolare, per l'esercizio 2023 risulta la ricognizione riportata nella tabella seguente:

Ente Strumentale	Quota partecipazione del Comune Putignano	Inclusione nel Gruppo Amministrazione Pubblica	Inclusione nel Perimetro del Consolidamento
Fondazione Carnevale di Putignano	100,00% socio fondatore	Sì, in quanto Ente Strumentale Controllato	Sì con metodo integrale (rilevante in quanto titolare di affidamento diretto da parte del Comune di Putignano Capogruppo che presenta una tendenziale posizione di preminenza riservata a quest'ultimo dallo Statuto)
Teatro Pubblico Pugliese – Consorzio regionale per le arti e la cultura	0,24%	Sì, in quanto Ente Strumentale Partecipato - quota determinata in rapporto alla quota di adesione annuale	Sì, con metodo proporzionale (rilevante in quanto titolare di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo)
Fondazione Leopardi nella sua luce	100,00%	Sì, in quanto Ente Strumentale Controllato in virtù del potere di nominare tutti i componenti C.d.A.	Sì con metodo integrale (rilevante in quanto ente strumentale totalmente partecipato dalla Capogruppo)
MURGIA SVILUPPO Soc. Cons. a R.L.	5,04%	Sì, in quanto Società a totale partecipazione pubblica affidataria diretta di servizi (società in house)	Sì, con metodo proporzionale (rilevante in quanto titolare di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo)
ATO Idrico – Autorità Idrica Pugliese	0,67%	Sì, in quanto Ente Strumentale Partecipato	Sì, con metodo proporzionale (rilevante e non escludibile per incidenza dei parametri di bilancio superiore al 3% dei rispettivi parametri della Capogruppo Comune di Putignano) Incidenza: attivo: 4,74% PN: 5,67% ricavi: 144,49%
ARO Rifiuti Ba/6	20,00%	Sì, in quanto Ente Strumentale Partecipato	No, irrilevante viene approvato solo il conto del bilancio
Consorzio ATO Comuni Bacino Bari/5 – Gestione Integrata dei rifiuti Urbana	5,00%	Sì, in quanto Ente Strumentale Partecipato	No, irrilevante. ultimo bilancio approvato: anno 2013. Si ritiene di doverla escludere per la scarsa attendibilità dei dati relativi a bilanci troppo datati
AGER – Agenzia Territoriale della Regione Puglia per il servizio di gestione dei rifiuti	> 1%	Sì, in quanto Ente Strumentale Partecipato	No, irrilevante in quanto non affidataria di servizi pubblici locali; la quota di "partecipazione", calcolata sulla scorta della quota "conferitoria", è inferiore al 1%

Per l'esercizio 2022 risulta la ricognizione riportata nella tabella seguente:

Ente Strumentale	Quota partecipazione del Comune Putignano	Inclusione nel Gruppo Amm. Pubblica	Inclusione nel Perimetro del Consolidamento
Fondazione Carnevale di Putignano	100,00% socio fondatore	Si , in quanto Ente Strumentale Controllato	Si con metodo integrale (rilevante in quanto titolare di affidamento diretto da parte del Comune di Putignano Capogruppo che presenta una tendenziale posizione di preminenza riservata a quest'ultimo dallo Statuto)
Teatro Pubblico Pugliese – Consorzio regionale per le arti e la cultura	0,24%	Si , in quanto Ente Strumentale Partecipato - quota determinata in rapporto alla quota di adesione annuale	Si , con metodo proporzionale (rilevante in quanto titolare di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo)
Fondazione Leopardi nella sua luce	100,00%	Si , in quanto Ente Strumentale Controllato in virtù del potere di nominare tutti i componenti C.d.A.	Si con metodo integrale (rilevante in quanto ente strumentale totalmente partecipato dalla Capogruppo)
MURGIA SVILUPPO Soc. Cons. a R.L.	5,04%	Si , in quanto Società a totale partecipazione pubblica affidataria diretta di servizi (società in house)	Si , con metodo proporzionale (rilevante in quanto titolare di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo)
ATO Idrico – Autorità Idrica Pugliese	0,67%	Si , in quanto Ente Strumentale Partecipato	Si , con metodo proporzionale (rilevante e non escludibile per incidenza dei parametri di bilancio superiore al 3% dei rispettivi parametri della Capogruppo Comune di Putignano) Incidenza: attivo:4,17% PN:5,64% ricavi:9,31%
ARO Rifiuti Ba/6	20,00%	Si , in quanto Ente Strumentale Partecipato	No , irrilevante viene approvato solo il conto del bilancio
Consorzio ATO Comuni Bacino Bari/5 – Gestione Integrata dei rifiuti Urbana	5,00%	Si , in quanto Ente Strumentale Partecipato	No , irrilevante. ultimo bilancio approvato: anno 2013. Si ritiene di doverla escludere per la scarsa attendibilità dei dati relativi a bilanci troppo datati

Per l'esercizio 2021 risulta la ricognizione riportata nella tabella seguente:

Ente Strumentale	Quota partecipazione del Comune Putignano	Inclusione nel Gruppo Amm. Pubblica	Inclusione nel Perimetro del Consolidamento
Fondazione Carnevale di Putignano	100,00% socio fondatore	Si , in quanto Ente Strumentale Controllato	Si con metodo integrale (rilevante in quanto totalmente partecipato dalla Capogruppo e titolare di affidamento diretto da parte del Comune di Putignano Capogruppo)
Teatro Pubblico Pugliese – Consorzio regionale per le arti e la cultura	0,24%	Si , in quanto Ente Strumentale Partecipato - quota determinata in rapporto alla quota di adesione annuale	Si , con metodo proporzionale (rilevante in quanto titolare di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo)
Fondazione Leopardi nella sua luce	100,00%	Si , in quanto Ente Strumentale Controllato in virtù del potere di nominare tutti i componenti C.d.A.	Si con metodo integrale (rilevante in quanto ente strumentale totalmente partecipato dalla Capogruppo)
MURGIA SVILUPPO Soc. Cons. a R.L.	10,08%	Si , in quanto Società a totale partecipazione pubblica affidataria diretta di servizi (società in house)	Si , con metodo proporzionale (rilevante in quanto titolare di affidamento diretto da parte dei componenti del gruppo)
ATO Idrico – Autorità Idrica Pugliese	0,67%	Si , in quanto Ente Strumentale Partecipato	Si , con metodo proporzionale (rilevante e non escludibile per incidenza dei parametri di bilancio superiore al 3% dei rispettivi parametri della Capogruppo Comune di Putignano) Incidenza: attivo:3,66% PN:5,00% ricavi:7,05%
ARO Rifiuti Ba/6	20,00%	Si , in quanto Ente Strumentale Partecipato	No , irrilevante viene approvato solo il conto del bilancio
Consorzio ATO Comuni Bacino Bari/5 – Gestione Integrata dei rifiuti Urbana	5,00%	Si , in quanto Ente Strumentale Partecipato	No , irrilevante. ultimo bilancio approvato: anno 2013. Si ritiene di doverla escludere per la scarsa attendibilità dei dati relativi a bilanci troppo datati

L'ente nella nota di riscontro ha dichiarato che la Deliberazione della Giunta Comunale n. 266 del 2021, avente ad oggetto “Controlli interni ex art. 147-quater del D.Lgs. 267/2000” dispone il conferimento di indirizzi strategici e operativi in materia di monitoraggio alle fondazioni interamente partecipate (“Fondazione Carnevale di Putignano” e “Fondazione Leopardi nella sua luce”), al fine di promuovere un progressivo miglioramento dei livelli di trasparenza, efficienza e accountability. In particolare, prevede che gli organismi partecipati individuati trasmettano periodicamente al Segretario Generale la seguente documentazione:

- Budget annuale di previsione, da inoltrare entro 30 giorni dall'inizio dell'esercizio di riferimento;
- Relazione semestrale sull'andamento gestionale, economico e finanziario, con evidenziazione dell'andamento prospettico a fine esercizio, da trasmettere entro 60 giorni dalla chiusura del semestre;
- Bilancio d'esercizio, da produrre entro i termini previsti dalla legge o dallo statuto;
- Relazione semestrale sulla qualità dei servizi affidati e sul livello di soddisfazione degli utenti, da inviare entro 60 giorni dalla chiusura del semestre;
- Relazione semestrale sulle modalità di assunzione del personale e sulle procedure di scelta del contraente per la fornitura di beni e servizi, da trasmettere entro 60 giorni dalla fine del semestre.

Infine, il Comune di Putignano, ha dichiarato che le partecipazioni societarie possedute sono esigue e minoritarie e non idonee a configurare una situazione di controllo ai sensi dell'art. 2359 del Codice civile.

Infine, nella nota di riscontro, l'ente ha dichiarato che *"ha ritenuto di attribuire un livello di criticità basso in relazione all'organizzazione e all'attuazione dei controlli sugli organismi partecipati. Tale valutazione discende dalla considerazione che, sebbene siano state adottate nel tempo misure volte a rafforzare i presidi di controllo e a prevenire eventuali criticità gestionali, sono tuttavia necessarie ulteriori azioni di miglioramento.*

In particolare, si richiamano di seguito gli atti e i provvedimenti adottati dall'Ente:

- *Deliberazione del Consiglio comunale n. 3 del 30.01.2023 come modificato ed integrato con deliberazione del Consiglio comunale n. 69 del 03.12.2018; si evidenzia che la modifica ha riguardato principalmente norme regolamentari inerenti il controllo sugli organismi partecipati;*
- *Atto organizzativo prot. n. 68751 del 17.12.2020, che ha individuato specifiche unità di staff, poste alle dirette dipendenze del Segretario Generale, con funzioni espressamente dedicate al controllo sugli organismi partecipati e al controllo di gestione, finalizzato alla verifica dell'efficacia e dell'adeguatezza del sistema dei controlli interni, aggiornato con atto organizzativo prot. n. 5170 del 20.01.2023;*
- *Deliberazione della Giunta Comunale n. 266 del 2021, avente ad oggetto "Controlli interni ex art. 147-quater del D.Lgs. 267/2000".*

L'atto in questione dispone il conferimento di indirizzi strategici e operativi in materia di monitoraggio alle fondazioni interamente partecipate ("Fondazione Carnevale di Putignano" e "Fondazione Leopardi nella sua luce"), al fine di promuovere un progressivo miglioramento dei livelli di trasparenza, efficienza e accountability.

In particolare, prevede che gli organismi partecipati individuati trasmettano periodicamente al Segretario Generale la seguente documentazione:

- o Budget annuale di previsione, da inoltrare entro 30 giorni dall'inizio dell'esercizio di riferimento;*
- o Relazione semestrale sull'andamento gestionale, economico e finanziario, con evidenziazione dell'andamento prospettico a fine esercizio, da trasmettere entro 60 giorni dalla chiusura del semestre;*
- o Bilancio d'esercizio, da produrre entro i termini previsti dalla legge o dallo statuto;*
- o Relazione semestrale sulla qualità dei servizi affidati e sul livello di soddisfazione degli utenti, da inviare entro 60 giorni dalla chiusura del semestre;*
- o Relazione semestrale sulle modalità di assunzione del personale e sulle procedure di scelta del contraente per la fornitura di beni e servizi, da trasmettere entro 60 giorni dalla fine del semestre".*

Posta la descritta situazione delle partecipate, con precipuo riferimento al controllo sugli organismi partecipati *ex art. 147-quater T.U.E.L.* nel triennio 2021-2023 si rileva che, nonostante, quindi, la definizione di un quadro regolamentare strutturato, permangono alcune criticità di carattere operativo, così sintetizzabili:

- Ritardi, seppur occasionali, nella trasmissione della documentazione richiesta;
- Parziale adeguatezza degli strumenti adottati per la rilevazione della qualità dei servizi e della soddisfazione degli utenti;
- Trasmissione, da parte degli organismi partecipati, di documentazione talvolta incompleta o non pienamente conforme alle indicazioni fornite;
- Limitata collaborazione da parte degli organismi partecipati, riscontrabile sia nella fase di predisposizione della documentazione sia nel rispetto delle tempistiche e delle modalità indicate.

L'Ente nella nota di risposta ha dichiarato che *"ha già avviato un percorso di rafforzamento e ottimizzazione del sistema dei controlli, attraverso le seguenti iniziative correttive:*

- *Revisione e aggiornamento dei protocolli di comunicazione con gli organismi partecipati;*
- *Programmazione di incontri periodici di coordinamento con le strutture interessate;*
- *Potenziamento del sistema di rilevazione dei risultati economico/finanziari degli organismi Partecipati".*

Alla luce di quanto sin qui rappresentato e con riserva di svolgere ulteriori verifiche nell'ambito delle specifiche attività di controllo intestate alla Sezione dalle disposizioni del d. lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.), la Sezione esorta il Comune di Putignano a implementare le attività di monitoraggio su tutti gli organismi partecipati, attivandosi per eliminare la grave carenza informativa necessaria per attuare un efficiente controllo delle partecipate.

1. 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.

Con riferimento alla situazione delle opere finanziate dal P.N.R.R. (e Finanziamenti correlati - P.N.C., F.O.I.) il Comune di Putignano nei questionari trasmessi, tra l'altro, ha comunicato quanto segue:

- L'ente è un soggetto attuatore dei fondi finanziati con fondi PNRR;
- Sono stati effettuati controlli sulle procedure di gara;
- All'interno dell'ente è stata individuata una struttura del responsabile/referente dei progetti finanziati dai fondi PNRR istituita con la delibera di G.C. n. 270/2022

Tale ultima struttura si compone di tre organi temporanei:

- la **Cabina di Regia PNRR** composto da Sindaco e Assessori con funzioni di programmazione, coordinamento, raccordo e sostegno degli interventi PNRR;

- **l'Ufficio di Missione e Rendicontazione** con funzioni di attuazione, coordinamento, monitoraggio e rendicontazione delle procedure, composto dal/i Dirigente/i competenti del progetto, dal RUP, in collaborazione con l'Ufficio PNRR con il compito principale di assicurare l'attività di progettazione, esecuzione, coordinamento, di controllo e rendicontazione delle procedure gestionali;
- **Ufficio di Audit** coordinato dal Segretario Generale che opera in posizione di indipendenza funzionale rispetto all'Ufficio di Missione e Rendicontazione" e svolge le funzioni di controllo di regolarità amministrativa successivo e il controllo di gestione e strategico relativo alle linee di intervento realizzate a livello territoriale;

-
La Sezione - nel prendere atto di quanto comunicato e con riserva di svolgere ulteriori approfondimenti nell'ambito delle verifiche ad essa intestate in ordine al ciclo di gestione dei progetti finanziati con risorse P.N.R.R.- evidenzia che il Comune di Putignano, in quanto soggetto attuatore di progetti finanziati con le risorse del P.N.R.R., è tenuto a rafforzare le proprie capacità tecniche e operative con particolare riguardo alle attività di programmazione, 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).

P.Q.M.

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

ACCERTA

la parziale adeguatezza del funzionamento del sistema, nei limiti indicati in parte motiva, con riserva di verificare gli eventuali miglioramenti apportati in occasione delle prossime verifiche di competenza;

INVITA

il Comune di Putignano (BA) ad 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:

- (i) valutare l'opportunità di rinforzare la programmazione di ispezioni e altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa di uffici e/o servizi più esposti a rischi di comportamenti non legittimi;
- (ii) implementare l'utilizzo della contabilità analitica, ad assicurare una maggiore integrazione tra il controllo di gestione e le altre tipologie di verifiche effettuate nell'ambito dei controlli interni, nonché a prevedere 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;
- (iii) utilizzare le informazioni provenienti dalla contabilità analitica (all'esito del processo di implementazione di quest'ultima) anche nell'ambito del controllo strategico, al fine di orientare, in modo soddisfacente, le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie;
- (iv) potenziare le attività di monitoraggio su tutti gli organismi partecipati, rafforzando le proprie capacità tecniche e operative con particolare riguardo alle attività di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione, adottando misure organizzative che siano concretamente idonee ad assicurare un continuo presidio economico finanziario; il rispetto delle rendicontazioni interne con gli enti partecipati, eventualmente anche attraverso un adeguamento del sistema dei controlli interni e l'implementazione di un sistema interno di *audit*.

La presente deliberazione sarà trasmessa, a cura della Segreteria:

- al Sindaco del Comune di Putignano (BA);
- al Presidente del Consiglio comunale;
- all'Organo di revisione del Comune di Putignano (BA);

Si rammenta, infine, l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14.3.2013, n. 33.

Così deciso nella camera di consiglio del 30 ottobre 2025.

Il Magistrato relatore
F.to Maria Rosaria Pedaci

La Presidente
F.to Cinzia Barisano

Depositata il 3 novembre 2025

Il Direttore della Segreteria
F.to Elisabetta Lenoci