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
Valeria Mascello	Referendario
Maria Rosaria Pedaci	Referendario
Benedetta Civilla	Referendario
Salvatore Romanazzi	Referendario, *relatore*

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla verifica del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Gioia del Colle (BA) ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio, ai sensi dell'art. 148, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL), relativamente agli anni **2020, 2021, 2022, 2023**;

udito il relatore, Dr. Salvatore Romanazzi, nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2025, convocata con ordinanze n. 27 e n. 28 del 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 5-*bis* 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. 13/SEZAUT/2021 INPR del 13 luglio 2021, la Sezione delle Autonomie ha approvato la versione aggiornata delle Linee guida sul funzionamento del

sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2020. 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 citate 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. Tale estensione dell'attività di verifica si pone in linea con le disposizioni di cui agli artt. 7 e seguenti del D.L. 31 maggio 2021, n. 77 (convertito, con modificazioni, dalla L. 29 luglio 2021, n. 108), i quali definiscono il sistema di *governance* e le responsabilità in materia di controlli sull'attuazione del Piano, attribuendo rilievo centrale al presidio di regolarità amministrativo-contabile sugli interventi finanziati. 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*".

Recentemente, la Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG) ha ribadito: "*Il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce un presidio efficace per l'osservanza dei principi di sana gestione e per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali. L'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, uno strumento utile per rispondere alle esigenze conoscitive del decisore politico e amministrativo, nonché un ausilio per soddisfare i bisogni della collettività amministrata. Di converso, un sistema inadeguato di controllo interno aumenta il*

rischio di alterazioni nei processi decisionali e programmatori, indebolisce le scelte gestionali ed organizzative, riduce il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, ed impedisce, in ultima analisi, al controllore esterno di fare affidamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'ente".

3. Il Comune di Gioia del Colle (BA) registrava una popolazione all' 1.01.2023, ai sensi dell'art.156, comma 2, del Tuel, di n. 26.615 abitanti (dati ISTAT).

In ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021 INPR del 13 luglio 2021, il Comune di Gioia del Colle ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per la Puglia la relazione-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2020, acquisita a protocollo della Sezione n. 7729 del 22.12.2021 e trasmesso nuovamente tramite ConTe con prot. n. 1857 del 29.04.2022.

In ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 16/2022/INPR del 4 novembre 2022, il Comune di Gioia del Colle ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per la Puglia la relazione-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021, acquisita a protocollo della Sezione n. 671 del 06.02.2023. Quindi, 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 a protocollo della Sezione rispettivamente n. 1032 del 14.03.2024 e n. 1687 del 15.04.2024.

4. L'analisi dei referti annuali del Sindaco del Comune di Gioia del Colle per gli anni 2020, 2021, 2022 e 2023 ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria; pertanto, è stata indirizzata all'ente una nota istruttoria, trasmessa in data 16.06.2022 prot. n. 2606 relativa all'annualità 2020 e una nota istruttoria prot. n. 3491 del 21.07.2025 relativa alle annualità 2021,2022 e 2023.

Il riscontro ai chiarimenti richiesti è pervenuto con la nota prot. Cdc n. 3700 dell'11.08.2022 con riferimento all'annualità 2020 e con la nota prot. Cdc n. 4957 del 12.09.2025 con riferimento alle annualità 2021, 2022 e 2023. Tali riscontri sono stati corredati con gli allegati richiesti dalla Sezione.

Per quanto concerne le disposizioni regolamentari vigenti nel Comune di Gioia del Colle, per gli anni 2020-2023 trova applicazione il Regolamento comunale del sistema dei controlli interni approvato con deliberazione commissariale n. 80 del 17 luglio 2015.

Da ultimo, la Sezione ha formulato una richiesta di ulteriore supplemento istruttorio domandando chiarimenti in merito all'adempimento degli obblighi di cui all'art. 30 del d.lgs. n. 201/2022 (relativo alle verifiche periodiche sulla situazione gestionale dei servizi pubblici locali) per l'annualità 2023, prontamente riscontrata dal Comune.

5. L'ultima verifica compiuta dalla Sezione sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nel comune in esame è stata approvata con deliberazione n. 220/2015/VSGC con riguardo all'anno 2014.

In quella sede, a seguito dell'istruttoria svolta, la Sezione ha rilevato "*l'adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio del Comune di Gioia del Colle (BA), per l'esercizio 2014*", segnalando al contempo che "*il controllo di gestione, pur avviato, necessita di essere implementato attraverso una chiara definizione della struttura organizzativa ad esso preposto ed una maggiore attenzione alle misure correttive da adottare per il raggiungimento degli obiettivi programmati*".

Successivamente la Sezione ha avviato un'attività istruttoria riferita all'annualità 2020, oggetto di esame nella presente deliberazione.

6. Con riguardo al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2020, 2021, 2022 e 2023, sulla base dell'istruttoria svolta dalla Sezione, è emerso che il Comune di Gioia del Colle non ha previsto ed attuato un sistema di controlli interni adeguato.

Sulla scorta di tali premesse, restando 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, si espongono a seguire gli esiti dell'attività istruttoria svolta in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di esame.

*****

1. 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 sottoposto anche alla disciplina del Capo II del Regolamento comunale sui controlli interni.

Per quanto concerne il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, nell'istruttoria espletata sull'annualità 2020, l'Ente ha dichiarato che le proposte deliberative sono oggetto di controllo da parte dei Direttori di Area che verificano preventivamente i riflessi delle stesse sulla situazione economico/finanziaria dell'Ente o sul suo patrimonio, al fine di consentire l'espressione del parere di regolarità contabile.

Per quanto concerne il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, l'art. 7, c. 2 del Regolamento comunale sui controlli interni prescrive che "*Compete al Segretario Generale dirigere, in piena autonomia, il controllo successivo di regolarità amministrativa, stabilendo, con apposito provvedimento, in relazione alle determinazioni comportanti impegno di spesa, ai contratti ed agli altri atti amministrativi da verificare: le loro tipologie, da determinare anche con riferimento alla natura o al valore o alla struttura o ad altro elemento; il periodo temporale entro cui sono stati adottati; la loro quantità percentuale in rapporto al totale di ciascuna tipologia; il metodo di campionamento per la loro scelta casuale*". Al successivo comma 3 è previsto che la percentuale dei provvedimenti sottoposti al controllo sia pari al 10% del totale degli atti adottati in relazione alla loro tipologia.

Nel riscontro istruttorio relativo all'annualità 2020, l'ente ha chiarito che i report relativi al controllo successivo sono trasmessi dal Segretario Generale ai Responsabili delle strutture apicali, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, al fine di consentire eventuali azioni correttive. Dai verbali trasmessi dall'ente con le note prot. n. 3774 e 3775 del 22.08.2022 è emerso che nel corso dell'annualità 2020 i report sono stati correttamente redatti con periodicità quadrimestrale.

Con riferimento alle annualità 2021-2022, l'Ente ha trasmesso i verbali dai quali è emersa la regolarità dello svolgimento del controllo con cadenza quadrimestrale, in linea con quanto disposto dal Regolamento sui controlli interni dell'Ente stesso.

Per l'annualità 2023 è stato disposto un unico report complessivo in luogo dei tre previsti dal Regolamento; tale circostanza è stata motivata dall'Ente nel riscontro istruttorio trasmesso ed è da individuarsi nell'avvicendamento del Segretario generale, essendo il primo cessato a marzo 2023 e il successivo entrato in servizio nel mese di ottobre 2023.

Tale circostanza, pur rappresentando un'oggettiva difficoltà operativa, non costituisce valida esimente rispetto all'obbligo regolamentare. Il principio di continuità dell'azione amministrativa impone, infatti, all'Ente di attivare tempestivamente meccanismi di sostituzione o reggenza (es. Vicesegretario) per garantire la periodicità dei controlli obbligatori, i quali costituiscono presidio infungibile di legalità e non possono subire sospensioni in ragione della vacanza della sede.

A tal proposito, la mancata attivazione di istituti quali la reggenza a scavalco o la nomina di un Vicesegretario per un lasso di tempo così esteso (marzo-ottobre) configura una violazione dell'art. 97 Cost. (buon andamento) e dell'art. 97, comma 5, del d.lgs. n. 267/2000, denotando una inerzia organizzativa non giustificabile dinanzi all'obbligo di garantire la funzione di sovrintendenza e controllo.

Con riferimento alla tecnica di campionamento utilizzata, l'Ente ha dichiarato di utilizzare una procedura informatica basata su un metodo che risponde a requisiti statistici per casualità (come indicato nei verbali allegati con note prot. n. 3774/2022 e 3775/2022).

All'esito dell'attività istruttoria relativa alle annualità 2021-2023 è emerso che l'ente utilizza la funzione di estrazione casuale semplice del gestionale degli atti amministrativi che consente la selezione automatica di provvedimenti in base a parametri predefiniti (periodo temporale, tipologia, struttura proponente).

Al riguardo, si osserva che l'adozione esclusiva della tecnica del campionamento casuale semplice, pur astrattamente valida sotto il profilo statistico, non soddisfa pienamente il dettato dell'art. 147-bis, comma 2, del T.U.E.L., il quale prescrive l'utilizzo di "motivate tecniche di campionamento". La *ratio* della norma impone, infatti, di orientare l'attività di controllo non in modo cieco, bensì secondo logiche di analisi del rischio (*risk-based approach*), necessarie per intercettare fenomeni distorsivi specifici (quali il frazionamento degli affidamenti, la rotazione fittizia o la reiterazione di incarichi *intuitu personae*). Una selezione meramente casuale, priva di criteri di stratificazione per aree di rischio o soglie di valore, rischia di disperdere l'efficacia del controllo su atti di ordinaria amministrazione a basso

impatto, lasciando scoperte le aree maggiormente esposte a criticità finanziarie e di legittimità.

Il campionamento dovrà essere descritto in apposita nota metodologica e corredato da calcolo della dimensione campionaria adottata.

2. 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 articola in tre fasi:

- ✓ predisposizione del piano esecutivo di gestione (P.E.G., ora P.I.A.O, Piano Integrato di attività e organizzazione) con cui la Giunta annualmente assegna ai dirigenti gli obiettivi e le risorse (umane, strumentali e finanziarie) per attuare tali obiettivi. Tale piano 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;
- ✓ rilevazione dei dati relativi ai costi e ai proventi, nonché la rilevazione dei risultati raggiunti;
- ✓ valutazione dei predetti dati in rapporto al piano degli obiettivi, al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa (comma 2). In quest'ottica 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).

La giurisprudenza contabile ha dunque evidenziato come, accanto alla contabilità economico-patrimoniale, sia necessario curare la predisposizione di un adeguato piano esecutivo di gestione (ora PIAO), 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 (deliberazione n. 6/SEZAUT/2016/INPR).

In linea con le disposizioni normative dettate dal TUEL, gli artt. 8-13 del regolamento comunale regolano tale controllo.

Posto il richiamato quadro normativo e regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2020, 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 di seguito riportato.

In primis, con riferimento al tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente è tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali, la Sezione evidenzia che per il triennio 2021-2023 l'ente ha registrato un andamento costante del suddetto tasso, riportando il valore del 35,47% per l'anno 2021, del 34,46% per l'anno 2022 e del 34,46% per l'anno 2023.

L'ente ha dichiarato di non aver trasmesso il Referto di controllo di gestione a questa Sezione regionale di controllo ex art. 198-*bis* TUEL relativamente agli anni 2020 e 2021 per carenza cronica di personale.

Tale giustificazione non può trovare accoglimento. La carenza di risorse umane non configura, infatti, una causa di forza maggiore o un impedimento oggettivo, bensì costituisce indice sintomatico di una programmazione del fabbisogno del personale non coerente con i vincoli normativi (art. 147, comma 1, e art. 196 T.U.E.L.), configurando una violazione strutturale dei doveri di organizzazione in capo all'Ente, tenuto prioritariamente a garantire le risorse necessarie all'espletamento delle funzioni fondamentali di controllo. A tal fine, si evidenzia che l'omessa attivazione del controllo di gestione per tre annualità consecutive non integra una mera irregolarità formale, ma una grave irregolarità rilevante ai sensi dell'art. 148 del T.U.E.L., in quanto priva strutturalmente l'organo di indirizzo politico e l'organo di revisione dei dati necessari e tempestivi per la verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

La Sezione, inoltre, ha rilevato che tale inadempimento persisteva già da tempo. Inoltre, come evidenziato nella deliberazione n. 220/VSGC /2015 di questa Sezione, erano già state espresse delle perplessità con riferimento a tale tipologia di controllo.

Nel riscontro istruttorio l'Ente ha confermato che sino all'annualità 2022 non ha provveduto alla redazione e alla trasmissione del Referto di controllo di gestione. Infatti, l'ente ha dichiarato di aver avviato un percorso di attivazione di tale tipologia di controllo a partire dal 2023, evidenziando che "*è stata superata la logica della mera ponderazione a favore di un modello più evoluto e strutturato, fondato sulla rilevazione dei costi e dei risultati per centri di costo e sulla costruzione di un set di indicatori operativi ed economici. In questo modo il controllo di gestione non si limita più a misurare la percentuale di obiettivi raggiunti, ma consente di analizzare in modo integrato: le risorse finanziarie ed organizzative effettivamente assorbite; le attività concretamente realizzate; gli impatti sui servizi e sulla collettività*".

Il referto 2023 documenta questa evoluzione metodologica, che, sulla base di quanto segnalato anche dall'Ente, "*segna il passaggio da un sistema di valutazione prevalentemente formale e basato su pesi e percentuali, a un vero e proprio strumento di analisi gestionale e di supporto decisionale, capace di orientare le scelte dell'Amministrazione e di migliorare l'efficienza complessiva dell'Ente*".

La Sezione prende atto delle misure correttive intraprese dall'Ente a partire dall'annualità 2023. Tuttavia, per le annualità pregresse, non può che ritenere inadeguato il

sistema di funzionamento del controllo di gestione rispetto alla finalità cui lo stesso controllo è preordinato ai sensi dell'art. 147, comma 2, lettera a), del T.U.E.L.

La Sezione, inoltre, invita ad aggiornare e, pertanto, ad adeguare il Regolamento sul funzionamento dei controlli interni dell'Ente alla luce delle modifiche intervenute nell'impostazione di tale tipologia di controllo.

3. 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 Gioia del Colle ha regolato il controllo strategico al Capo IV (artt. 14-19) del Regolamento sui controlli interni.

L'attività di Controllo Strategico è attuata dall'Unità preposta al Controllo Strategico ex art. 18 del Regolamento sui controlli interni, che opera sotto la direzione del Segretario Generale. Le norme regolamentari prevedono un *report* semestrale quale sistema di reportistica del controllo strategico.

In sede istruttoria per tutte le annualità considerate è emerso che il controllo strategico non è stato integrato con il controllo di gestione, attese le gravi carenze che l'Ente ha registrato nell'ambito di quest'ultimo. Inoltre, è stato limitato "*a forme indirette di monitoraggio degli obiettivi contenuti nel DUP e nel PEG*" come dichiarato dall'Ente. Infatti, quest'ultimo ha comunicato che sta procedendo al riordino del controllo strategico al fine di coordinarlo con il controllo di gestione, nonché con gli altri strumenti di programmazione e rendicontazione

già in uso. L'Ente ha trasmesso, come richiesto dalla Sezione, il PEG relativo alle annualità 2021-2023.

In concreto, l'Ente ha comunicato di aver programmato di dare attuazione al controllo strategico a partire dall'esercizio 2025, in modo da "*garantire la coerenza sistematica tra le priorità politiche contenute nel DUP e i risultati operativi monitorati tramite il controllo di gestione; rafforzare il ciclo della programmazione e rendicontazione, integrando DUP, PEG, PIAO e Relazione sulla performance in un quadro unitario che consenta di verificare non solo il raggiungimento degli obiettivi, ma anche il loro contributo agli indirizzi strategici; fornire agli organi di indirizzo politico-amministrativo uno strumento stabile di supporto decisionale, in grado di orientare le scelte e rimodulare tempestivamente le azioni in funzione dei risultati conseguiti e delle risorse disponibili. L'attivazione del controllo strategico consentirà dunque all'Ente di passare da una logica di semplice verifica consuntiva a una prospettiva di valutazione integrata e proattiva, che colleghi in maniera trasparente obiettivi, mezzi e risultati, rafforzando l'accountability verso la cittadinanza e l'efficacia dell'azione amministrativa.*"

La Sezione prende atto delle misure correttive intraprese dall'Ente a partire dall'annualità in corso; tuttavia, per le annualità pregresse dichiara inadeguato il sistema di funzionamento del controllo strategico rispetto alla finalità cui lo stesso controllo è preordinato dal T.U.E.L. In particolare, evidenzia che l'assenza di un effettivo controllo strategico riverbera effetti negativi sulla validità dell'intero ciclo della performance, rendendo l'erogazione delle premialità di risultato potenzialmente priva del necessario riscontro oggettivo sul raggiungimento degli obiettivi strategici dell'Ente (art. 147-ter TUEL in combinato disposto con il D.Lgs. 150/2009).

La Sezione, inoltre, al termine dell'esercizio in corso si riserva di controllare analiticamente che quanto dichiarato dall'Ente sia stato concretamente attuato.

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 Gioia del Colle tale controllo è stato soggetto anche alle disposizioni del regolamento comunale sul sistema dei controlli interni (capo V). Per l'attività di tale controllo il Regolamento fa espresso rinvio al Regolamento di Contabilità dell'Ente, correttamente pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente e trasmesso in sede istruttoria.

Le disposizioni regolamentari (ex art. 21, c. 4) prevedono che il monitoraggio sul permanere degli equilibri finanziari sia svolto dal Responsabile del Servizio Finanziario che, "*con cadenza trimestrale, formalizza l'attività di controllo attraverso un verbale con cui attesta lo stato degli equilibri finanziari, trasmesso al Sindaco, agli Assessori Comunali, al Segretario Generale ed all'organo di revisione dei conti*".

In sede istruttoria con riferimento alle annualità 2021-2023 è stato richiesto all'ente di trasmettere il suddetto verbale, come prescritto dall'art. 21, comma 4.

L'Ente ha dichiarato che nel 2021 non ha predisposto report periodici trimestrali e autonomi come previsto dal Regolamento, ma ha svolto costantemente questa tipologia di controllo attraverso il monitoraggio della competenza, dei residui e della cassa, nonché dell'emissione di pareri di regolarità contabile e dei visti sugli atti gestionali. L'Ente ha altresì dichiarato che "*in coerenza con l'ordinamento contabile, entro la fine di luglio ha provveduto alla verifica degli equilibri economico-finanziari con apposita deliberazione del Consiglio comunale n. 63 del 30/07/2021 ("salvaguardia degli equilibri"), sulla base della relazione del Responsabile del servizio Finanziario che ha dato conto del permanere o meno degli equilibri e delle eventuali misure correttive da adottare. Tale relazione costituisce il documento fondante della proposta consiliare ed è allegata alla*

presente risposta, a corredo della deliberazione di salvaguardia 2021." L'Ente ha trasmesso la relazione del RSF per la salvaguardia degli equilibri relativa alle annualità 2021, 2022 e 2023.

Il controllo sugli equilibri finanziari predisposto dall'Ente non può ritenersi adeguato. Infatti, ai sensi dell'articolo 23 comma 3 del Regolamento sul funzionamento dei controlli interni dell'Ente è compito del Segretario Generale accertare "*che il controllo sugli equilibri finanziari sia svolto e formalizzato attraverso specifico verbale del Responsabile del Servizio Finanziario con la periodicità di cui al comma 1.*" Tale prescrizione, al cui adempimento l'Ente si è volontariamente ed autonomamente vincolato, prevede che il rispetto dell'adempimento di cui all'art. 21, c. 4, sia monitorato dal Segretario Generale. Pertanto, atteso che il Regolamento prevede plurimi soggetti coinvolti in questa tipologia di controllo, non può ritenersi sufficiente la mera segnalazione ex art. 153 TUEL del Responsabile del Servizio finanziario, da attivarsi nell'ipotesi di scostamenti tali da pregiudicare gli equilibri.

A tal riguardo, si osserva che il parere di regolarità contabile e il visto di attestazione della copertura finanziaria (art. 147-bis TUEL) non sono ontologicamente né funzionalmente fungibili con il controllo sugli equilibri (art. 147-quinquies TUEL). I primi costituiscono controlli preventivi su singoli atti di spesa (visione parcellizzata); il secondo impone una verifica periodica dell'andamento complessivo tra entrate e spese (visione d'insieme). Confondere i due piani significa eludere la *ratio* della norma, che richiede il monitoraggio dell'andamento gestionale globale e non la mera somma algebrica di atti isolati.

La periodicità prescritta dal Regolamento non costituisce, infatti, un mero adempimento formale, bensì rappresenta un presidio indispensabile per la tempestiva rilevazione di disallineamenti di competenza o di cassa. Tale monitoraggio costante è l'unico strumento idoneo a garantire l'adozione di misure correttive in corso d'anno, evitando che eventuali squilibri, se rilevati solo in sede di salvaguardia (luglio) o di rendiconto, divengano di entità tale da non poter essere più ripianati con le risorse ordinarie.

Non possono altresì ritenersi sufficienti le ulteriori misure adottate dall'Ente e dinanzi descritte, atteso che sono poste in capo al medesimo soggetto.

Alla luce di quanto sinora evidenziato, la Sezione ritiene inadeguato il sistema di funzionamento del controllo sugli equilibri finanziati del Comune di Gioia del Colle e, ferma restando l'attività di verifica intestata alla Sezione in ordine alla gestione finanziaria dell'Ente ai sensi dell'art. 1, comma 166, della l. n. 266/2005, raccomanda la costante predisposizione

dei report previsti nel Regolamento sul funzionamento dei controlli interni, unitamente alla supervisione e al controllo dell'adempimento da parte del Segretario generale.

5. Controllo sugli organismi partecipati

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

Ai sensi del citato articolo, l'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sui propri organismi partecipati; il controllo è esercitato dalle strutture proprie 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, secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni.

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 Gioia del Colle, tale tipologia di controllo è disciplinata dal capo VII del regolamento comunale sui controlli interni.

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

Nel referto relativo all'annualità 2020 l'Ente ha dichiarato di:

- ✓ non aver integrato il controllo sugli equilibri finanziari con il controllo sugli organismi partecipati;
- ✓ non aver effettuato la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e i suddetti organismi;
- ✓ non aver prodotto report informativi periodici inerenti ai profili organizzativi e gestionali.

In sede istruttoria l'Ente non ha chiarito le motivazioni alla base di tali inadempimenti, ma ha riferito di detenere partecipazioni al 31.12.2020 nelle seguenti società:

1. Spes Gioia Società in liquidazione, con una quota di partecipazione al capitale sociale pari al 100% (successivamente liquidata);
2. G.A.L. Terra dei Trulli e del Barsento Scrl, con una quota di partecipazione al capitale sociale pari all'1,88% (capitale sociale pari a € 38.000).

Nel riscontro istruttorio relativo all'annualità 2020, l'Ente ha dichiarato che non emergevano squilibri economico finanziari nella gestione delle società-aziende partecipate tali da produrre effetti negativi ed inattesi sul bilancio 2020 dell'amministrazione comunale. Tuttavia, nel medesimo riscontro l'Ente ha evidenziato che "*alla fine del 2020 non c'era coincidenza tra i rapporti di credito-debito reciproco del Comune e la partecipata Spes Gioia Spa in liquidazione. La Spes Gioia Spa sosteneva di avere crediti verso il Comune di Gioia del Colle per l'importo di € 789.091,36, nel proprio bilancio consuntivo al 31.12.2020; a fronte di crediti aveva stanziato un fondo svalutazione crediti per l'importo di € 669.561,00 a copertura del rischio di mancato incasso. Da parte del Comune di Gioia del Colle, detti crediti, nel 2020, venivano riconosciuti (documento asseverato dai Revisori dei conti) limitatamente ad € 211.866,97 e, nel rendiconto 2020, veniva accantonato un fondo di pari importo. La questione del disallineamento nel corso degli anni non ha trovato soluzione in quanto il Comune non ha mai riconosciuto di aver affidato alcuni lavori per i quali la Spes aveva emesso fattura. Nella relazione al rendiconto 2020 del Comune di Gioia del*

Colle, veniva specificato che erano in corso le attività per la regolazione dei rapporti reciproci e che, atteso che la Spes S.p.a. era in liquidazione (società controllata al 100% dal Comune di Gioia del Colle), i crediti vantati dalla Spes sarebbero stati probabilmente oggetto di estinzione per confusione tra creditore e debitore ai sensi degli artt. 1253-1255 del codice civile. Si conferma che ad oggi la Spes Gioia Spa è stata liquidata. Si potrà prendere atto che attualmente i crediti della Spes Gioia spa sono stati presi in carico dal Comune, come crediti e debiti propri".

Tali deduzioni non possono essere accolte e denotano una grave violazione dei principi contabili. Sebbene l'estinzione delle obbligazioni per confusione (art. 1253 c.c.) costituisca un effetto automatico della successione universale dell'Ente nei rapporti della partecipata, tale esito non sana le irregolarità gestionali pregresse. La mancata riconciliazione delle partite debitorie/creditorie costituisce violazione dell'art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011. Aver approvato il bilancio finale di liquidazione in presenza di un disallineamento di oltre 570.000 euro, senza avervi dato copertura nei precedenti esercizi tramite adeguati accantonamenti al fondo rischi o riconoscimento di debiti fuori bilancio, ha comportato la violazione dei postulati di veridicità, attendibilità e prudenza (Allegato 1 al d.lgs. n. 118/2011). Di fatto, l'Ente ha consentito l'emersione di una sopravvenienza passiva occulta, assorbita impropriamente nel bilancio comunale, alterando la rappresentazione veritiera del risultato di amministrazione.

Nel riscontro istruttorio relativo all'annualità 2021, l'Ente ha confermato che deteneva una partecipazione totalitaria nella società SPES Gioia S.p.A. (Servizi Polifunzionali Ecosostenibili Gioia S.p.A.), società *in house*, posta in liquidazione con delibera assembleare dell'11 maggio 2018. Dall'istruttoria è inoltre emerso che "*Il percorso liquidatorio si è concluso nel 2021 con la predisposizione e l'approvazione del bilancio finale di liquidazione (depositato dal liquidatore in data 20 luglio 2021, completo dei pareri del Collegio Sindacale e della società di revisione legale). Il Consiglio comunale, con deliberazione n. 64 del 30 luglio 2021, ha preso atto del bilancio finale di liquidazione ed ha autorizzato il Sindaco ad approvarlo in assemblea, conferendo altresì indirizzo per l'acquisizione al patrimonio comunale dell'immobile sede aziendale di via G. D'Annunzio n. 76/78.*

Conseguentemente, secondo quanto riferito dall'Ente, "*l'esistenza della società in liquidazione ha reso impossibile la predisposizione di un budget 2021 in senso proprio, trattandosi di società non più operativa ma già avviata alla chiusura. L'esercizio è stato infatti caratterizzato*

unicamente da operazioni liquidatorie." Ne consegue che, in luogo di un *budget* previsionale, l'Ente "*ha esercitato il controllo previsto dall'ordinamento mediante la partecipazione al procedimento di liquidazione e con l'approvazione del bilancio finale, documento conclusivo che ha certificato la chiusura della società, l'assenza di contenziosi e la definizione di ogni rapporto patrimoniale e finanziario. Con la delibera consiliare n. 64/2021 è stato, inoltre, disposto l'ingresso nel patrimonio comunale dell'immobile già sede della società, in coerenza con la funzione di salvaguardia dell'interesse pubblico che caratterizza l'attività di vigilanza sulle partecipate*."

L'Ente ha ritenuto di aver comunque esercitato i poteri di controllo e di indirizzo attraverso l'approvazione del bilancio finale di liquidazione e l'acquisizione del compendio patrimoniale residuo e ha trasmesso la citata deliberazione di approvazione del bilancio finale di liquidazione SPES Gioia S.p.A.

Con riferimento all'annualità 2021, la Sezione ha chiesto all'Ente di trasmettere il budget indicato nel paragrafo 6, punto 4, della relazione-questionario 2021. Inoltre, ha chiesto di specificare le motivazioni per le quali non sono stati redatti i report informativi periodici (previsti anche dall'art. 31 del Regolamento sul funzionamento dei controlli interni). Sul punto l'Ente ha dichiarato di non aver predisposto i report attesa la natura e l'irrisorietà della propria partecipazione al GAL, la quale non consente poteri di indirizzo o di controllo. Tuttavia, l'Ente ha previsto un monitoraggio annuale che include l'acquisizione dei bilanci, dei verbali assembleari e del budget.

Alle medesime conclusioni è giunta l'analisi delle residue annualità: l'Ente, essendo titolare della sola partecipazione al GAL per una minima percentuale, non ha redatto report periodici, ma ha posto in essere un'attività di monitoraggio documentale annuale.

L'Ente ha adottato i provvedimenti di ricognizione ordinaria delle partecipazioni societarie detenute alla data del 31.12.2021, del 31.12.2022 e del 31.12.2023 e li ha trasmessi a questa Sezione. Da queste ultime è stato possibile riscontrare la correttezza di quanto riferito dall'Ente in sede istruttoria, ovvero che nel corso delle successive annualità oggetto di esame il Comune di Gioia del Colle ha detenuto esclusivamente la partecipazione nel GAL.

In merito alle richieste istruttorie relative all'adozione della Carta dei Servizi, l'Ente ha riferito che per le annualità 2021-2023 non ha adottato né pubblicato la Carta dei Servizi del GAL Terra dei Trulli e di Barsento. Tuttavia, ha affermato di aver monitorato i servizi erogati,

non dettagliandone le modalità. Si dà atto che l'Ente ha dichiarato di voler adottare e pubblicare la Carta dei servizi per le successive annualità.

La Sezione prende atto del controllo effettuato sull'organismo sulla scorta di quanto riferito dall'Ente e raccomanda il rispetto delle prescrizioni relative all'attività reportistica e informativa, ivi compresa l'adozione della Carta dei Servizi, quest'ultima limitatamente alle ipotesi in cui l'organismo partecipato eroghi servizi pubblici locali di interesse economico generale, ai sensi dell'art. 2, comma 461, della Legge n. 244/2007.

6. 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 Gioia del Colle ha dedicato al controllo sulla qualità dei servizi il Capo VI del regolamento sui controlli interni.

Nella relazione-questionario riferita all'annualità 2021, l'Ente ha dichiarato di aver svolto tale tipologia di controllo attraverso "*la rendicontazione dei risultati di performance rispetto a obiettivi aventi impatto diretto sulla cittadinanza, come previsto dal ciclo della performance (D. Lgs. 150/2009) e dal Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni*". La Relazione sulla performance è stata pubblicata nella sezione "Amministrazione Trasparente → Performance → Relazione sulla performance" del sito istituzionale, quale documento conclusivo e pubblico del ciclo 2021.

Il Comune di Gioia del Colle ha inoltre dichiarato che "*gli obiettivi operativi monitorati ai fini della qualità sono stati raccordati con il DUP e il PEG/PDO, che fissano target annuali di servizio (tempi/standard) poi misurati in consuntivo nella Relazione sulla performance. La presenza formale del Piano della performance nel ciclo di programmazione comunale (insieme a PEG e PDO) è attestata anche da atti 2020–2021 che richiamano espressamente tali documenti all'interno della programmazione (DUP, PEG e Piano della performance), a conferma dell'integrazione tra programmazione e controllo*".

L'Ente ha apportato misure correttive, dichiarando di aver avviato un percorso interno finalizzato alla redazione e approvazione della Carta dei Servizi, quale strumento di trasparenza e misurazione della qualità percepita dall'utenza.

In sede istruttoria è stato richiesto al Comune il motivo per cui non avesse effettuato l'analisi sulla qualità effettiva dei singoli servizi. L'Ente ha affermato che nel 2022–2023 non sono state effettuate analisi "effettive" né formalizzati report sulla qualità dei servizi e che intende provvedere ad attivare dal prossimo esercizio un "*set minimo di indicatori e un'indagine di soddisfazione utenti*".

La Sezione prende atto delle misure correttive già apportate dall'Ente, nonché di quelle che intende adottare volte ad ottenere un indubbio miglioramento del controllo in argomento, nel corso delle successive annualità.

Si raccomanda all'Ente di proseguire nell'attività di miglioramento del controllo sulla qualità dei servizi, anche avviando confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e prevedendo forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità.

7. Verifiche periodiche sui servizi pubblici locali (art. 30 d.lgs. 201/2022)

L'art. 30 del d.lgs. n. 201/2022 impone agli enti locali di effettuare periodicamente la ricognizione della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica.

In sede di supplemento istruttorio, il Comune ha ammesso che per l'annualità 2023 le suddette verifiche, seppur oggetto di una "sommaria istruttoria", non hanno ricevuto l'approvazione da parte dell'Organo consiliare.

Dalla documentazione trasmessa emerge che le attività istruttorie sono risultate tardive e mai finalizzate. In particolare, per il servizio di Mensa Scolastica, l'istruttoria è risultata aperta ma priva di parti fondamentali per la proposta di provvedimento finale.

La Sezione rileva, inoltre, una gravissima anomalia documentale: la relazione del Responsabile finanziario, datata 16.12.2025, cita attività istruttorie e note (prot. n. 39016) che sarebbero state adottate in date future (20.12.2025 e 28.12.2025). Tale circostanza denota un disordine nei flussi documentali e una carenza di attendibilità delle attestazioni fornite, che confermano l'inadeguatezza del coordinamento tra gli uffici e il Segretario Generale nell'esercizio delle funzioni di controllo.

8. Controlli su interventi finanziati con fondi PNRR

L'Ente è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR.

Dalla disamina dei questionari trasmessi è emerso che l'organo politico ha valutato come congrua ed efficace la *governance* adottata al fine dell'attuazione delle misure finanziate dal PNRR; tuttavia nello stesso questionario viene affermato che all'interno del Comune di Gioia del Colle non è stata individuata una Struttura responsabile dell'attuazione dei progetti finanziati dai fondi PNRR e tanto trova puntuale conferma nella nota di riscontro pervenuta, nella quale l'Ente ha dichiarato di aver adottato un modello di gestione diffusa per competenze.

In particolare, il Comune ha precisato che "*ciascun Responsabile di Servizio segue e gestisce, nell'ambito delle proprie competenze, i singoli interventi PNRR, assumendo le funzioni di Responsabile Unico del Procedimento (RUP) ai sensi del Codice dei contratti e della normativa PNRR; i procedimenti sono incardinati nei Settori competenti (es. Lavori pubblici, Servizi sociali, Istruzione, Ambiente), assicurando la continuità gestionale e il raccordo con la programmazione ordinaria; la Giunta comunale e il Sindaco esercitano un monitoraggio politico-amministrativo costante, acquisendo aggiornamenti periodici dai Responsabili di servizio, verificando lo stato di attuazione, le scadenze, i target e i milestone richiesti dalle piattaforme ministeriali (Regis, BDAP, ecc.)*".

Preme evidenziare che l'Ente nella relazione-questionario relativa al 2021 ha dichiarato di non condurre verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati in qualità di soggetto attuatore finalizzati al controllo dell'attribuzione del CUP ad ogni procedimento connesso all'attuazione di programmi finanziati dal PNRR; a tanto si aggiunga che l'Ente ha dichiarato di non aver predisposto opportuni controlli volti a garantire la completa tracciabilità delle operazioni collegate a milestone e target del PNRR mediante attribuzione dell'apposita codificazione contabile. Tali criticità, dall'analisi documentale, sembrerebbero superate, atteso che nelle successive annualità l'Ente risponde affermativamente ai quesiti concernenti le suddette tematiche.

La Sezione prende atto delle dichiarazioni rese, con riserva di svolgere le verifiche ad essa intestate in ordine al ciclo di gestione dei progetti finanziati con risorse PNRR; inoltre, la Sezione raccomanda all'Ente di formalizzare un assetto organizzativo che assicuri, anche attraverso l'individuazione di un referente unico o di un'unità di monitoraggio, la visione unitaria dell'avanzamento fisico, procedurale e finanziario dei progetti PNRR, superando la frammentazione informativa connaturata al modello diffuso e garantendo il presidio

costante su *milestones* e *targets*, nonché un adeguato flusso informativo verso gli organi di indirizzo politico-amministrativo.

Alla luce di quanto sinora evidenziato, la Sezione rileva una criticità organizzativa strutturale nel modello adottato dall'Ente. La parcellizzazione delle competenze, in assenza di una unità di missione o cabina di regia dedicata, non appare idonea a garantire il rispetto trasversale del divieto di *double funding* e il tempestivo monitoraggio del conseguimento di *milestones* e *targets*. Pertanto, si raccomanda la tempestiva formalizzazione di un presidio unitario di coordinamento e controllo, superando l'attuale frammentazione operativa.

9. Conclusioni

La Sezione prende atto dello sviluppo del sistema dei controlli interni determinatosi a partire dal 2023, riservandosi di verificarne la concreta idoneità a superare le criticità evidenziate per gli anni 2020-2022.

Tuttavia, sulla base delle verifiche svolte, la Sezione deve rilevare le carenze e i profili di inadeguatezza di strumenti e metodologie sopra evidenziati con riferimento alle singole componenti e al complessivo sistema dei controlli interni con riferimento alle annualità 2020-2022, evidenziando altresì la totale omissione delle ricognizioni periodiche sui servizi pubblici locali di cui all'art. 30 d.lgs. 201/2022 per l'annualità 2023.

In particolare, la Sezione raccomanda all'Ente di continuare nello svolgimento dei controlli interni in piena attuazione delle disposizioni regolamentari vigenti e di:

a) migliorare il controllo di regolarità amministrativa e contabile, 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;
b) trasmettere con continuità anche negli esercizi successivi il referto sul controllo di gestione di cui all'art. 198-bis del TUEL per mezzo della specifica funzione dell'applicativo Con.Te;
c) aggiornare e adeguare il Regolamento sul funzionamento dei controlli interni dell'Ente alla luce delle modifiche intervenute nell'impostazione del controllo di gestione;
d) proseguire nell'attivazione del controllo strategico, attesa l'inadeguatezza riscontrata;
e) provvedere all'attività reportistica relativa al controllo sugli equilibri finanziari, nel rispetto delle prescrizioni del Regolamento sul funzionamento dei controlli interni;

f) provvedere all'attività reportistica nel rispetto delle prescrizioni relative al controllo sugli organismi partecipati;
g) proseguire nell'adozione delle misure correttive intraprese con riferimento al controllo sulla qualità dei servizi, programmando e svolgendo in maniera continuativa le verifiche, attraverso gli strumenti previsti (soprattutto, *customer satisfaction*), avviando altresì un raffronto con la qualità di servizi garantita da altre amministrazioni (*benchmarking*) nonché considerando la consultazione di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità;
h) definire e formalizzare un modello organizzativo idoneo a garantire il coordinamento unitario e il monitoraggio costante degli interventi finanziati con i fondi PNRR, superando le criticità di frammentazione informativa connesse all'attuale assetto a gestione diffusa;

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 2020, 2021, 2022 e 2023 nel Comune di Gioia del Colle,

ACCERTA

l'inadeguatezza del sistema dei controlli interni limitatamente alle annualità 2020, 2021 e 2022 del Comune di Gioia del Colle, in quanto la riscontrata omissione del controllo di gestione e del controllo sugli equilibri finanziari, unitamente alla mancata riconciliazione delle partite debitorie con la partecipata SPES Gioia S.p.A., nonché la mancata adozione delle deliberazioni di ricognizione periodica dei servizi pubblici locali ex art. 30 d.lgs. 201/2022 per l'annualità 2023, integrano la fattispecie di assenza o inadeguatezza degli strumenti idonei a garantire il rispetto delle regole contabili e degli equilibri di bilancio, presupposto costitutivo per l'applicazione della sanzione di cui all'art. 148, comma 4, del T.U.E.L.;

la parziale adeguatezza, nei limiti di quanto indicato in parte motiva della presente deliberazione, del sistema dei controlli interni del Comune di Gioia del Colle (BA) con riferimento all'annualità 2023;

RACCOMANDA

al Comune di Gioia del Colle, al fine di garantire ulteriori margini di miglioramento, di:

1. riesaminare la propria regolazione e organizzazione, dando concreta attuazione al percorso correttivo intrapreso relativamente al funzionamento del controllo di gestione, strategico, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi, come indicato in parte motiva, al fine di garantirne il disegno sistematico e l'efficacia operativa rispetto agli obiettivi fissati dall'articolo 147 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, provvedendo senza indugio a completare e sottoporre all'approvazione del Consiglio Comunale le ricognizioni sui servizi pubblici locali omesse per l'annualità 2023;

2. individuare una struttura specifica per il coordinamento e il monitoraggio degli interventi finanziati con i fondi PNRR, attesa la parziale idoneità delle misure organizzative intraprese;

DELIBERA

di segnalare le suesposte osservazioni della Sezione sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Gioia del Colle (BA), per il periodo considerato, al Sindaco, al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Segretario dell'Ente e all'Organo di revisione dei conti per le iniziative di rispettiva competenza.

DISPONE

- ✓ che la presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, ai predetti organi del Comune di Gioa del Colle (BA);
- ✓ che l'Ente dovrà comunicare a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate nel termine di 60 giorni dal ricevimento della presente deliberazione;
- ✓ che l'Ente trasmetta entro 60 giorni tramite ConTe la deliberazione consiliare di presa d'atto dei contenuti di questa pronuncia;
- ✓ che copia della presente deliberazione sia trasmessa alla Procura regionale presso la Sezione Giurisdizionale per la Puglia per i provvedimenti di competenza ai sensi dell'art. 148, comma 4, del T.U.E.L., nonché per le autonome valutazioni in ordine ai profili di

eventuale danno erariale connessi alla gestione dei rapporti finanziari e patrimoniali con la società partecipata SPES Gioia S.p.A. in liquidazione, come rilevati in parte motiva;

- ✓ che copia della presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013**.**

Così deliberato in Bari, nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2025.

Il Magistrato *relatore* — Il Presidente

F.to Salvatore ROMANAZZI — **F.to Cinzia BARISANO**

Depositata il 19 dicembre 2025

Il Direttore della Segreteria

F.to Elisabetta LENOCI