Deliberazione n. 198/2025/VSGC

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

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

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla verifica del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Lucera (FG) 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 2021, 2022, 2023;

udito il relatore dott.ssa Valeria Mascello nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2025, convocata con ordinanza n. 27/2025;

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. 16/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022** la Sezione delle Autonomie ha approvato la versione aggiornata delle Linee guida sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021. Quindi, con **deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR dell'11 gennaio 2024** sono state approvate le Linee guida sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023.

Le Linee guida hanno previsto la trasmissione alla Sezione delle relazioni-questionario**,** strutturate in sezioni dedicate al sistema dei controlli interni: Controllo di regolarità amministrativa e contabile; Controllo di gestione; Controllo strategico; Controllo sugli equilibri finanziari; Controllo sugli organismi partecipati; Controllo sulla qualità dei servizi.

Nei questionari allegati alle Linee guida è stata inserita un'appendice dedicata ai controlli interni rispetto all'attuazione degli interventi finanziati con risorse del PNRR.

Per l'anno 2021 le relative Linee guida hanno previsto nei questionari anche le appendici dedicate all'emergenza Covid e al lavoro agile.

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

3. Il **Comune di Lucera (FG)** registrava una popolazione al 01.01.2021 di 31.458 abitanti, passata a 30.531 abitanti al 01.01.2025 (dati ISTAT).

Con deliberazione di Consiglio comunale n. 49 del 4 novembre 2019 il Comune di Lucera dichiarava il dissesto finanziario ai sensi dell'art. 246, d.lgs. n.

267/2000; con deliberazione di Consiglio comunale n. 31 del 1° luglio 2020 l'Ente approvava l'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato per gli esercizi 2020-2022 con l'insediamento dell'Organo Straordinario di Liquidazione (OSL).

L'Ente trametteva alla Corte, in ritardo, la relazione-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021, acquisita al protocollo della Sezione in data 24 maggio 2023. Quindi, l'Ente trasmetteva, sempre in ritardo, le relazioni questionario riferite al sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023, acquisiti ai protocolli della Sezione in data 12 giugno 2024 e in data 13 febbraio 2025.

Per quanto concerne le disposizioni regolamentari vigenti nel Comune di Lucera, il *regolamento sul sistema dei controlli interni* risulta adottato con deliberazione consiliare n. 119 del 17 novembre 2015 e il *regolamento di contabilità* con deliberazione consiliare n. 121 del 7 dicembre 2016.

4. L'ultima verifica compiuta dalla Sezione sul funzionamento del sistema dei controlli interni nel Comune di Lucera è stata approvata con **deliberazione n. 99/2023/VSGC del 3 luglio 2023**, con riguardo all'anno 2019. In quella sede, a seguito dell'istruttoria svolta, la Sezione riscontrava criticità e carenze nel sistema dei controlli interni, con una conclusione di parziale adeguatezza del sistema di controllo interno avviato dall'Ente indicando la "necessità di proseguire nell'attuazione di una sinergica collaborazione fra le diverse tipologie di controllo, affinandone metodi e contenuti, al fine di metterne in relazione le diverse funzionalità cui sono deputati".

5. Con nota del 9 ottobre 2025 il Magistrato istruttore ha inoltrato all'attenzione del Comune di Lucera una richiesta di documenti e di informazioni integrative relativamente al sistema dei controlli interni negli anni 2021, 2022 e 2023.

L'Ente ha dato riscontro alle richieste istruttorie trasmettendo memoria, con allegati documenti, in data 18 novembre 2025.

6. Sulla base dell'istruttoria svolta dalla Sezione, è emerso che il Comune di Lucera (FG) ha attuato un sistema di controlli interni per gli anni 2021, 2022 e 2023 con alcuni profili migliorativi rispetto a quanto verificato in occasione della verifica sull'anno 2019.

Il sistema dei controlli interni presenta, però, per gli anni esaminati, anche numerose criticità e carenze.

7. Nella memoria trasmessa il Comune di Lucera richiama le difficoltà e le criticità afferenti alla situazione generale prodottasi almeno fino al 2022, segnata sia dalla dichiarazione di dissesto che lo ha riguardato sia dalla necessità "*di far fronte alla situazione pandemica e di procedere all'assunzione di nuovo personale (anche in sostituzione del numeroso personale deceduto o posto in pensione nel periodo 2017-2023)*", così come dalla "*necessità di dare attuazione ad una serie di complesse incombenze, non direttamente connesse alla erogazione di servizi da erogare alla comunità amministrata, che andavano in tale periodo sempre a ricadere comunque sul carico di lavoro ordinario di una struttura che era sempre la stessa (con ancor meno personale) ed era quella che doveva operare in modo produttivo e senza "orari straordinari"*. In particolare, per quanto concerne il regime assunzionale, l'Ente evidenzia di essere stato soggetto al controllo della Commissione per la Stabilità Finanziaria degli Enti Locali (COSFEL).

L'Ente ha riportato che, a fronte dell'intervenuta riduzione (con provvedimento n. 83 del 23.09.2020) della dotazione organica da n. 213 a 183 posti (inclusivi di n. 5 posizioni dirigenziali di cui n. 2 coperte più la terza coperta soltanto dalla fine del 2021 e la quarta a decorrere dal 01.12.2023), i posti coperti alla data del 31.12.2021 risultavano n. 114**,** ciò che avrebbe condizionato negativamente l'osservanza rigorosa della tempistica del sistema dei controlli interni. Sempre secondo quanto riportato nella memoria trasmessa alla Sezione, l'attuale Segretario Generale assumeva la titolarità della sede di segreteria dell'Ente a decorrere dal 13 ottobre 2022, riscontrando un sistema fermo, a parte il Controllo sugli Equilibri Finanziari, sotto la responsabilità del Dirigente del III Settore ed il Controllo sulla regolarità amministrativa e contabile, sotto la responsabilità del Segretario Generale pro-tempore (si verificavano tre avvicendamenti di Segretari Comunali nel periodo giugno 2021-ottobre 2022).

Non sussistendo alcuna figura né struttura organizzativa che si occupasse del Controllo di Gestione e del Controllo strategico, l'attuale Segretario riavviava i controlli dotando l'Amministrazione di un Sistema informativo per il Controllo di Gestione S.E.P. - Sistema Programmazione e Controlli. Nell'ambito di tale percorso

di recupero delle attività di controllo interno, venivano predisposti, in ritardo, i referti del controllo di gestione per gli anni 2021-2022-2023 e i referti del controllo strategico per le annualità 2022-2023.

8. L'Ente evidenzia le ragioni, soprattutto la carenza di personale, che hanno precluso, per gli anni considerati, la costituzione della *struttura interna* posta sotto la direzione del Segretario Generale e prevista dall'art. 5 del Regolamento comunale sul sistema dei Controlli Interni. Con Decreto Sindacale del 14 ottobre 2022 si affidava al Segretario Generale la direzione ad interim del *I Settore - Area Segreteria* (comprensivo dei Servizi "Personale - Contratti – Promozione turistica - Cultura-Sport – Museo – Biblioteca – Turismo – Teatro – Monumenti Pubblica Istruzione"), come rivisto nell'ambito di una revisione della macro-organizzazione compiuta con deliberazioni di Giunta comunale n. 210 del 30 novembre 2023 e n. 38 del 1° marzo 2024. Al Segretario generale era affidata anche la gestione delle attività propedeutiche e conseguenti al riconoscimento della Città di Lucera quale Capitale regionale della Cultura per la Puglia nell'annualità 2025. Per i controlli interni e per le attività relative all'esercizio delle funzioni connesse all'incarico di Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, conferito al Segretario Generale, in assenza di una struttura di supporto, quest'ultimo si avvaleva del Servizio Affari Generali della Segreteria Generale, nella persona della funzionaria del Servizio medesimo, a parte la collaborazione intercorsa con il Dirigente del III Settore - Economico/Finanziario.

9. Per quanto concerne i report relativi al controllo di gestione ed al controllo strategico, l'Amministrazione comunica che in Amministrazione Trasparente sono stati pubblicati i Report annuali del Controllo Strategico relativi agli anni 2022 e 2023, approvati rispettivamente con deliberazione di Giunta comunale n. 114 del 10 giugno 2024 e n. 226 del 3 dicembre 2024 e i referti a consuntivo del controllo di gestione per gli anni 2021, 2022 e 2023. A tale riguardo, l'Ente ha specificato che per l'anno 2023 il Referto annuale veniva approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 89 del 17 maggio 2024 (trasmesso alla Sezione in data 13 giugno 2024), mentre per le precedenti annualità il Referto annuale era predisposto e trasmesso alla Sezione ai sensi dell'art. 198-*bis*, d.lgs. n. 267/2000 senza una presa d'atto con

formale deliberazione della Giunta comunale (il Referto del controllo di gestione anno 2021 risulta trasmesso alla Sezione in data 4 maggio 2023 e il Referto del controllo di gestione anno 2022 risulta trasmesso alla Sezione in data 28 marzo 2024).

Con riguardo alla verifica infrannuale del controllo di gestione, l'Ente richiama l'art. 10 del Regolamento comunale sui controlli interni che prevede una sola verifica sull'andamento della gestione operativa al 30 giugno, sulla base di schede compilate dai Dirigenti sotto il coordinamento del Segretario Generale e trasmesse all'Ufficio Controllo di Gestione come in atti comunali, i cui esiti confluiscono nell'alveo del referto finale del controllo di gestione.

***

Nel prendere atto delle ragioni, anche di natura organizzativa, che hanno determinato i ritardi nella trasmissione dei referti-questionario sui controlli interni e nella predisposizione dei referti di controllo interno, la Sezione raccomanda all'Ente di attivare tutte le misure organizzative necessarie alla costituzione della struttura di controllo interna prevista dall'art 5 del Regolamento comunale che consenta lo svolgimento dei controlli in maniera tempestiva e conforme alle disposizioni di legge e di regolamento.

Nello specifico delle singole tipologie di controllo interno, la Sezione osserva quanto segue.

1) Controllo di regolarità amministrativo 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*".

Tale controllo è disciplinato agli artt. 2-8 del Regolamento comunale sui controlli interni.

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

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 diversi da quelli rogati dallo stesso nella forma pubblica-amministrativa ed agli altri provvedimenti ed atti amministrativi da verificare: le loro tipologie, da individuare anche con riferimento alla natura o al valore o alla rilevanza rispetto alla gestione finanziaria dell'Ente 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.

Nell'arco dello stesso anno, devono essere sottoposti al controllo successivo diverse tipologie di provvedimenti e/o atti ed i criteri di scelta devono essere tali da evitare la ripetitività.

La scheda deve essere sottoscritta dal Segretario Generale e dall'eventuale dipendente che ha collaborato nel controllo. Quindi, al termine della verifica di ciascuna tipologia di atti, deve essere redatto un report da cui risulti: a) il numero, per tipologia, dei provvedimenti, dei contratti e degli altri atti amministrativi esaminati; b) i rilievi formulati sulle singole parti strutturali che compongono l'atto; c) i rilievi sollevati per ciascuno degli aspetti verificati; d) le osservazioni relative ad aspetti che si ritiene opportuno portare all'attenzione dei soggetti destinatari dell'attività di controllo.

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, utili quali documenti per la valutazione dei rispettivi dipendenti; all'Organo di revisione dei conti; all'Organismo Indipendente di Valutazione della performance dei dirigenti dei servizi quali elementi utili per la loro valutazione; al Presidente del Consiglio comunale al fine di darne conoscenza allo stesso consesso nella prima seduta utile; al Sindaco al fine anche di darne conoscenza agli Assessori comunali.

Per quanto concerne il controllo successivo di regolarità amministrativa svolto dal Comune di Lucera, secondo quanto indicato nelle relazioni-questionario, rispetto all'anno 2021 su un totale di n. 1200 atti adottati sono stati estratti e sottoposti a controllo successivo di regolarità contabile e di regolarità amministrativa n. 120 atti sui quali non sono state riscontrate irregolarità; rispetto all'anno 2022 su un totale di n. 1633 atti, sono stati estratti e verificati n. 602 atti per il controllo contabile e n. 132 atti per il controllo di regolarità amministrativa, con 45 irregolarità rilevate; rispetto all'anno 2023 su un totale di n. 1898 atti sono stati sottoposti a controllo successivo di regolarità contabile n. 1898 atti e a controllo successivo di regolarità amministrativa n. 162 atti, con 44 irregolarità rilevate.

In sede istruttoria è stato chiesto all'Ente di trasmettere la documentazione relativa ai controlli svolti, di riferire sui metodi di campionamento adottati per le annualità considerate nell'ambito del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, inviando atti di organizzazione che ne regolassero l'applicazione e chiarendo se fosse stata prevista una percentuale fissa di atti da controllare per tutte le categorie di provvedimenti. Inoltre, si è chiesto all'Ente di riferire sul mancato concorso degli esiti del controllo di gestione e di regolarità contabile nell'individuazione dei settori da sottoporre a controllo successivo e sulle irregolarità rilevate.

In riscontro a quanto richiesto, l'Amministrazione ha riferito che il controllo successivo per l'**anno 2021** veniva svolto sulla base delle indicazioni contenute nell'Atto del 17 febbraio 2015 che prevedeva come oggetto di controllo le determine afferenti ad aree esposte al rischio corruttivo (assunzione di personale; incarichi

esterni di collaborazione continuativa; procedure negoziate per affidamenti di lavori, servizi, forniture; revoca di bandi di gara; varianti in corso d'opera), soggette ad un'estrazione casuale nella misura del 10%.

Per l'anno 2021, il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile veniva svolto come da nota del 3 giugno 2021 (con riferimento al I semestre 2021) e come da nota del 24 febbraio 2022 (con riferimento al II semestre 2021).

Per gli anni 2022 e 2023, il controllo è stato svolto sulla base della Direttiva del 22 marzo 2024 del Segretario Generale che riporta, tra l'altro, la necessità di svolgere il controllo successivo sugli atti non solo del 2023, ma anche su quelli relativi all'anno 2022, in quanto non risultava avviato il controllo successivo degli atti relativi al primo semestre 2022.

La Direttiva ha definito un nuovo Piano Operativo relativo alle modalità di svolgimento dei controlli successivi, stabilendo, in ordine al metodo di campionamento, rispetto all'anno 2022, l'estrazione di un campione dell'8% di tutte le determine dirigenziali distinte per Settore. In relazione ai due semestri del 2023 è stato previsto che il controllo fosse eseguito per ogni Settore su un campione pari al 5% delle determinazioni emesse e del 10% delle determinazioni contenenti impegni di spesa, ripetendo l'estrazione nell'ipotesi di atto estratto per ambedue i campioni.

Nella Direttiva il sistema di controllo a campione "*assurge a strumento di monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione e, in particolare, di alcune delle misure previste nel Piano per la prevenzione della corruzione e Piano della Trasparenza vigente nell'Ente, quali:*

- Monitoraggio sul rispetto della separazione tra responsabile del procedimento e responsabile finale dell'atto;

- Monitoraggio sul rispetto del dovere di astensione in caso di conflitto d'interessi, attraverso la verifica dell'inserimento di apposita dichiarazione di insussistenza negli atti formati e prodotti;

- Monitoraggio sul rispetto della normativa in materia di trattamento dei dati personali".

Con riguardo alla tecnica di campionamento adoperata, l'Ente ha chiarito di essersi avvalso, per gli anni 2022 e 2023, di *software* gestionale che, secondo quanto

indicato nella Direttiva "*consente di gestire di gestire l'attività di estrazione, sulla base di diversi parametri temporali e/o indici di diversa tipologia (ad esempio capaci: di circoscrivere il campione da estrapolare ai soli atti contenenti impegni di spesa e/o di selezionare gli atti in ragione del valore economico scelto ai fini del controllo)*".

Il mancato concorso degli esiti del controllo di gestione e del controllo di regolarità amministrativa svolti negli anni precedenti all'individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo successivo è stato determinato dai ritardi registrati nello svolgimento dei diversi controlli.

Per quanto concerne le irregolarità riscontrate (n. 45 negli atti estratti del 2022 e n. 44 negli atti estratti del 2023), l'Ente specifica che i rilievi più frequenti hanno riguardato: l'assenza di dati e/o informazioni sulla regolarità contributiva del soggetto affidatario del contratto; la violazione della normativa sulla protezione dei dati personali (su questo l'Amministrazione ha svolto un'attività di indirizzo e di monitoraggio diramando un vademecum per la corretta redazione degli atti); la violazione della normativa sugli obblighi di pubblicazione su "Amministrazione Trasparente".

Nel prendere atto delle difficoltà nelle quali ha versato l'Ente e dello sforzo profuso dall'Amministrazione per ripristinare il sistema dei controlli interni, la Sezione raccomanda al Comune di Lucera di proseguire nel processo di potenziamento di tale tipologia di controllo in modo che risulti svolto secondo le previsioni dettate dalla normativa del TUEL e dal regolamento comunale, così da garantire l'efficacia dello stesso. Soprattutto, la Sezione raccomanda di attivare le misure necessarie per svolgere le verifiche tempestivamente così da consentire ai Responsabili dei servizi di intervenire, eventualmente, anche in vista dell'adozione di provvedimenti in autotutela, tenendo conto degli esiti del controllo di gestione e del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile svolti nell'anno precedente.

Infine, si invita l'Ente a valutare l'adeguatezza della tecnica di campionamento adoperata nell'estrazione degli atti da verificare rispetto all'art. 147-*bis*, comma 2, del TUEL laddove richiama "*motivate tecniche di campionamento*". Secondo quanto indicato dalla Sezione delle Autonomie (deliberazione n. 23/2019

INPR), tale controllo 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 (Corte dei conti, sezione regionale del controllo per la Lombardia n. 56/2019/VSGC).

La Sezione raccomanda all'Ente di superare le criticità emerse, adottando una modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche che proiettino i controlli nella logica del rischio, presidiando in maniera non casuale le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti.

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 esplica attraverso la predisposizione del piano esecutivo di gestione, la rilevazione dei dati relativi ai costi e ai proventi nonché la rilevazione dei risultati raggiunti, la valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa (comma 2). Il controllo di gestione deve essere 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).

L'art. 9 del Regolamento sui controlli interni stabilisce che l'attività di controllo di gestione consiste nella verifica, all'inizio, nel corso ed al termine della gestione, dello stato di attuazione degli obiettivi programmati dagli organi politici e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità e la quantità dei servizi offerti, della funzionalità dell'organizzazione dell'ente, del livello di efficienza, efficacia ed economicità dell'attività gestionale svolta per il raggiungimento dei predetti obiettivi. L'esercizio del controllo di gestione compete a ciascun Dirigente o Responsabile delle strutture organizzative apicali e delle istituzioni dell'Ente, con il supporto dell'Ufficio del Controllo di gestione, in riferimento alle attività organizzative e gestionali di competenza di ciascun centro di costo, sulla base degli obiettivi e degli indicatori del PEG. Le sue fasi operative sono integrate con la pianificazione strategica ed unificate con quelle previste nel ciclo delle *performance* di cui al d.lgs. n. 150/2009.

Le risultanze del controllo di gestione sono utilizzate anche dall'Organismo Indipendente di Valutazione rispetto alla *performance* individuale dei Dirigenti delle strutture organizzative apicali.

L'art. 10 del Regolamento prescrive che il controllo di gestione sia svolto con periodicità semestrale, secondo le modalità di cui agli artt. 196, 197, 198 e 198-*bis* del TUEL.

Ai sensi dell'art. 11 del Regolamento la struttura operativa cui è demandato

l'espletamento del controllo di gestione è denominata "Ufficio del Controllo di Gestione" che dipende funzionalmente dal Segretario generale.

Il controllo di gestione è svolto sull'attività amministrativa dell'apparato comunale, analizzando ed evidenziando il rapporto tra costi e rendimenti, le cause del mancato raggiungimento dei risultati, con segnalazioni degli scostamenti eventualmente riscontrati e le proposte dei possibili rimedi (art. 12 del Regolamento).

Per il corretto svolgimento del controllo di gestione, viene predisposto un sistema di monitoraggio e di verifica avente come oggetto l'andamento della gestione, dei relativi costi e dei suoi risultati (art. 13 del Regolamento). A tal fine la Giunta, sentito il Segretario generale, in sede di approvazione del Piano Esecutivo di Gestione (PEG), provvede a definire: il Piano dettagliato degli obiettivi gestionali (PDO), in misura non inferiore a tre per ciascuna massima struttura ed istituzione ed i relativi responsabili; le unità organizzative per le quali si intende misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa; i risultati e le finalità dell'azione amministrativa con riferimento all'intera amministrazione o a singole unità organizzative; le modalità di rilevazione e ripartizione dei costi tra le unità organizzative e di individuazione degli obiettivi per cui i costi sono sostenuti; gli indicatori specifici per misurare efficacia, efficienza ed economicità; la frequenza di rilevazione delle informazioni.

L'art. 14 del Regolamento prescrive che i dirigenti o i responsabili delle strutture organizzative apicali e delle istituzioni dell'Ente, entro i quindici giorni successivi a ciascun semestre, riferiscono all'Ufficio di Controllo di Gestione sui risultati dell'attività mediante l'inoltro di report gestionali, nei quali sono evidenziati le cause di eventuali scostamenti rispetto a quanto programmato. Il Segretario generale provvederà ad inoltrare al Sindaco ed agli Assessori, all'Organismo Indipendente di Valutazione, all'Organo di revisione dei conti ed agli altri organi previsti da norme legislative e regolamentari il *reporting*, accompagnato da una relazione illustrativa che fornisca una lettura chiara dei dati riportati. In caso di scostamento rispetto a quanto programmato, il Segretario generale concorda con i dirigenti o responsabili delle strutture organizzative e delle

istituzioni, i necessari interventi correttivi, eventualmente da sottoporre all'esame della Giunta per apportare le opportune modifiche al PEG ed al PDO.

Per quanto concerne il controllo di gestione svolto dal Comune di Lucera, in sede istruttoria è stato chiesto di riferire in ordine ai seguenti aspetti: utilizzo di indicatori; eventuali misure correttive adottate in caso di mancato raggiungimento degli obiettivi; operatività del controllo di gestione prevista dall'art. 11 del regolamento comunale interno. Si è poi evidenziato il riscontro di una produzione di report in numero inferiore a quello previsto e la mancata tempestività degli stessi nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere con la conseguenza che il controllo di gestione non è stato in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento e la riprogrammazione degli obiettivi.

Nella memoria trasmessa, oltre a ribadire le ragioni dei ritardi e della carente attività reportistica come sopra riportate, l'Ente ha rappresentato di avere adoperato n. 120 indicatori per monitorare e valutare il grado di successo raggiunto, nonché l'adeguatezza delle attività implementate per l'erogazione dei prodotti e dei servizi. A causa delle difficoltà indicate, i report prodotti sono stati inferiori a quelli previsti, con la conseguenza che non è stato possibile consentire il migliore utilizzo delle informazioni rilevanti presenti all'interno dell'organizzazione ai fini di un controllo di gestione, né analizzare gli scostamenti rispetto agli obiettivi prestabiliti e rimuovere tempestivamente eventuali disfunzioni nel corso dell'anno.

L'attività di controllo è stata prevalentemente consuntiva con la predisposizione dei referti del controllo di gestione, anziché concomitante, in contrasto con le finalità proprie del sistema dei controlli interni, che deve garantire un monitoraggio tempestivo e continuo dell'azione amministrativa.

Sul punto, la Sezione ritiene necessario richiamare le considerazioni della Sezione delle Autonomie espresse nella deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG, dove è stato evidenziato che "*(…) I report sono propedeutici alla emanazione delle delibere (del Consiglio o di Giunta) contenenti l'adozione delle misure correttive. (…). La scarsa quantità di report e l'impossibilità di verificarne l'adozione tempestiva, a causa della mancanza di una data certa, impediscono al Comune di attuare prontamente azioni di autocorrezione*".

Per quanto concerne l'operatività della struttura operativa del controllo di gestione prevista dal Regolamento sui controlli interni, che non risulta ancora costituita, l'Ente considera che l'attività è organizzata sulla base dell'organigramma adottato ed è articolata in centri di responsabilità, centri di costo e unità operative che producono prodotti/servizi diretti all'interno dell'ente e agli utenti finali.

La Sezione dà atto dell'avvenuta predisposizione dei referti annuali del controllo di gestione e della loro trasmissione alla Sezione ai sensi dell'art. 198-*bis* del TUEL, registrando un miglioramento nel controllo effettuato per il 2023. Al contempo, si rileva la carenza del controllo infrannuale e ritardi nel controllo di gestione a consuntivo per le annualità 2021 e 2022.

La Sezione raccomanda all'Ente di proseguire nello svolgimento delle attività funzionali a un corretto e tempestivo controllo di gestione, con la prevista e tempestiva attività reportistica infrannuale e a consuntivo, in conformità alle disposizioni di legge e di regolamento.

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*".

Il presupposto del controllo strategico è il Documento Unico di Programmazione. L'attività di controllo strategico è collegata alla pianificazione operativa dettagliata nel Piano esecutivo di gestione (PEG) - Piano delle performance, secondo le linee programmatiche presentate dal Sindaco al Consiglio comunale.

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).

Come previsto dall'art. 22 del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni, il controllo strategico, onde verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee programmatiche di mandato approvate dal Consiglio, è diretto a rilevare i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, gli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, i tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, le procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, la qualità dei servizi erogati ed il grado di soddisfazione della domanda espressa, gli aspetti socio-economici. Il processo di controllo strategico inizia in fase di programmazione con la verifica della coerenza fra gli obiettivi operativi annuali e le linee programmatiche/azioni strategiche approvate dal Consiglio e con gli aspetti che contraddistinguono la performance organizzativa dell'Ente.

La verifica della coerenza viene realizzata annualmente a fine esercizio finanziario e a fine mandato dalla struttura preposta al controllo strategico al fine di verificare la realizzazione di quanto previsto dal Consiglio (art. 25 del Regolamento).

Il Segretario Generale, il Dirigente del Settore Economico Finanziario con la collaborazione dell'Organismo Indipendente di Valutazione costituiscono l'unità preposta al controllo strategico.

La rendicontazione sulla performance dell'Ente, validata dall'Organo indipendente di valutazione, rappresenta il report anche per il controllo strategico che deve essere realizzato annualmente e a fine mandato (art. 28 del Regolamento).

Nel merito del controllo strategico svolto dal Comune di Lucera, si evidenzia che la relazione sulla performance 2021, che rendiconta i risultati ottenuti dal PEG - Piano della Performance 2021/2023 è stata adottata con deliberazione di Giunta comunale n. 134 del 26 luglio 2023, successivamente integrata con deliberazione n. 195 del 7 novembre 2023. La relazione sulla performance 2022, che rendiconta i risultati ottenuti dal PEG - Piano della Performance 2022/2024, è stata adottata con deliberazione di Giunta comunale n. 14 del 7 febbraio 2025. Le relazioni sulle

performance approvate per gli anni 2021 e 2022 risultano validate dal Nucleo di Valutazione (già Organismo Indipendente di Valutazione).

La relazione sulla performance 2023, che rendiconta i risultati ottenuti dal PEG – Piano della performance 2023-2025, non risulta ancora adottata.

Risulta approvato il referto sul controllo strategico per l'annualità 2022, come da deliberazione di Giunta comunale n. 114 del 10 giugno 2024 e il referto sul controllo strategico per l'annualità 2023, come da deliberazione di Giunta n. 226 de 3 dicembre 2024. Il referto sul controllo strategico per l'anno 2023 è previsto che confluisca nella rendicontazione sulla performance dell'Ente soggetta a validazione del Nucleo di Valutazione.

L'Ente ha adottato il PIAO 2022-2024 con deliberazione di Giunta comunale n. 256 del 21 dicembre 2022 e il PIAO 2023-2025 con deliberazione di Giunta comunale n. 181 del 16 ottobre 2023.

In sede istruttoria è stato chiesto di riferire in merito agli indicatori utilizzati per il monitoraggio, indicando se gli stessi permettano di cogliere l'adeguatezza del risultato rispetto ai bisogni da soddisfare. È stata evidenziata all'Ente anche la mancata adozione, come da questionari 2022 e 2023, di misure generali di prevenzione del rischio di corruzione relative alla rotazione degli incarichi dirigenziali e alla rotazione ordinaria del personale, oltre alla mancanza di *report* infrannuali, come riferito dal Nucleo di valutazione nel documento di validazione della performance 2022, che non ha permesso di individuare eventuali scostamenti tra risultati programmati e risultati effettivamente conseguiti. L'Ente è stato chiamato a riferire in merito al ritardo con cui viene concluso il ciclo della performance, sull'efficienza dei sistemi di programmazione e controllo, sulla costituzione dell'unità preposta al controllo strategico come previsto dall'art. 25 del regolamento sui controlli interni e sulle misure adottate in ordine ad una corretta e aggiornata pubblicazione dei documenti e dei dati nella Sezione Amministrazione trasparente del sito istituzionale dell'Ente, tenuto conto dei rilievi sollevati dall'OIV nel Documento di validazione della Relazione sulla performance per l'anno 2022. Infine, si chiedeva la trasmissione delle deliberazioni di verifica dello stato di attuazione dei programmi, di indicare se l'attuazione dei piani e dei programmi

ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi fossero avvenute nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, nonché degli *standard* qualitativi e quantitativi definiti e di esplicitare se gli obiettivi assegnati fossero risultati in linea con i connotati dettati dall'art. 5, d.lgs. n. 150/2009, cioè corredati di indicatori di misurazione che consentano l'apprezzamento e la misurabilità "in termini concreti e chiari" o "tali da determinare un significativo miglioramento della qualità dei servizi erogati e degli interventi" (comma 2, lettere b) e c).

L'Ente, che approvava in ritardo i referti del controllo strategico relativi agli anni 2022 e 2023, ha precisato che per l'anno 2021 si è considerato quale report annuale la relazione sulla performance redatta in data 17 giugno 2022 e successivamente integrata nella parte relativa alla valutazione del dirigente del IV e V Settore per il periodo 01.06.2021-31.12.2021, come da deliberazione di Giunta comunale n. 195 del 7 novembre 2023.

L'Ente ha evidenziato che sono stati utilizzati n. 32 indicatori per l'anno 2022 e n. 66 indicatori per l'anno 2023, chiarendo che la mancata adozione delle misure generali di prevenzione del rischio di corruzione relative alla rotazione degli incarichi dirigenziali e alla rotazione ordinaria del personale è stata dovuta alla scarsità della dotazione dirigenziale e del personale ampiamente sottorganico nelle annualità considerate. Circa la mancata produzione di report infrannuali, l'Ente evidenzia che le norme regolamentari (art. 25) non prevedono rilevazioni infrannuali.

L'Ente rimarca ancora una volta che la conclusione in ritardo del ciclo della performance è conseguenza della mancanza di personale e della mancata costituzione della struttura di supporto, anche se a partire dal 2023 l'Amministrazione ha avviato una riorganizzazione del sistema dei controlli interni.

In ordine alla richiesta istruttoria relativa all'efficienza dei sistemi di programmazione e controllo e sull'integrazione del controllo strategico con il controllo di gestione, il Comune di Lucera ha chiarito di aver voluto adottare una visione gerarchica che consente di scorporare l'attività di controllo in due sezioni distinte a seconda dell'oggetto di analisi e dell'arco temporale cui l'obiettivo si riferisce, così da distinguere, da una parte il controllo strategico, relativo alla

verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi strategici di medio-lungo periodo (da intendersi su base triennale, coerentemente con gli attuali strumenti di programmazione economico-finanziaria, e su base quinquennale, come previsto dal programma di mandato) e, dall'altra parte, il controllo di gestione, dedicato alla verifica del grado di raggiungimento degli obiettivi di breve periodo (tipicamente nell'ordine di un anno o frazioni di anno). L'Ente precisa che l'integrazione del ciclo, che costituisce l'obiettivo verso cui tendere, è garantita dall'uso in comune di alcuni indicatori. Inoltre, l'Ente ha approvato uno specifico "*Piano degli indicatori per il controllo strategico*" con la deliberazione di Giunta comunale n. 114 del 10 giugno 2024.

L'Ente si impegna ad avviare la costituzione di una struttura interna, peraltro prevista dall'art. 26 del Regolamento comunale, al fine di poter assicurare l'integrale osservanza del sistema dei controlli interni e della relativa tempistica.

In merito agli obblighi di pubblicazione, con apposita direttiva del 6 giugno 2024 sono stati inseriti tra gli obiettivi di performance dei dirigenti da perseguire, anche quelli relativi alla performance organizzativa relativa all'"*Aggiornamento delle sottosezioni di propria competenza di Amministrazione Trasparente*".

Nei questionari trasmessi, la percentuale media (semplice) di obiettivi strategici raggiunti nell'anno 2021 riporta il dato del 96,39 per cento, nell'anno 2022 del 96,39 per cento e nel 2023 dell'85,90 per cento.

L'Ente ha rappresentato che, se l'attuazione dei piani e dei programmi è avvenuta nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi non è avvenuta nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti.

Nel rilevare le diverse criticità e carenze nel controllo strategico svolto rispetto agli anni 2021 e 2022, la Sezione deve al contempo prendere atto dell'azione positiva intrapresa dall'Amministrazione ai fini del superamento delle stesse.

Pertanto, riscontrando miglioramenti riguardanti l'organizzazione e la gestione del controllo strategico a partire dall'anno 2023, la Sezione raccomanda all'Ente di proseguire in tale processo di implementazione del controllo, rispettando le fasi e i tempi previsti, predisponendo i report annuali ed adottando gli indicatori

sulla base delle relazioni acquisite dai Responsabili dei settori, da ufficializzare con l'aggiornamento dello stato di attuazione dei programmi rispetto alle scelte compiute, nonché sotto il profilo dell'integrazione con il controllo di gestione.

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).

Secondo le norme del Regolamento comunale sui controlli interni (artt. 15-18), il controllo sugli equilibri finanziari è svolto costantemente sotto la direzione e il coordinamento del Dirigente dei servizi finanziari e mediante la vigilanza dell'Organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del Segretario Generale e dei Dirigenti delle strutture organizzative apicali, secondo le rispettive responsabilità.

Tale controllo è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, dei principi contabili approvati dall'Osservatorio per la Finanza e la Contabilità degli enti locali istituito presso il Ministero dell'Interno, della circolare della Ragioneria Generale dello Stato 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. Inoltre, 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.

Il controllo sugli equilibri è volto a monitorare il permanere degli equilibri sia della gestione di competenza che della gestione dei residui ed è volto a valutare gli effetti per il bilancio dell'Ente in relazione all'andamento economico finanziario degli eventuali organismi gestionali esterni (art. 16).

Le fasi e le modalità del controllo sugli equilibri finanziari sono disciplinati dal Regolamento di contabilità conformemente a quanto previsto dall'art. 193 del

d.lgs. n. 267/2000.

Il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2021 è stato approvato con deliberazione C.C. n. 24 del 11.05.2022; il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2022 è stato approvato con deliberazione C.C. n. 14 del 29.04.2023; il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2023 è stato approvato con deliberazione C.C. n. 19 del 29.04.2024.

Chiamato a riferire in merito alla mancata compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa, l'Ente ha trasmesso riscontro del Dirigente del III Settore, Responsabile della suddetta tipologia di controllo ai sensi del vigente Regolamento comunale, formalizzato con nota prot. n. 53834 dell'11.11.2025, "*dal quale si evince che trattasi di mero errore di digitazione, non essendovi mai stati nell'annualità in considerazione (2022) problemi di liquidità che potessero inficiare la compatibilità del programma dei pagamenti con le suddette disponibilità di cassa*".

La Sezione prende atto del chiarimento trasmesso, con riserva di svolgere ogni ulteriore valutazione nell'esercizio degli altri controlli di competenza.

5) Controllo sugli organismi partecipati.

Il controllo sulle società partecipate è previsto dall'art. 147-*quater* del TUEL, ai sensi del quale l'Ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale; il controllo è esercitato dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili; i risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118. Il successivo comma 2 prevede, a tal fine, che l'amministrazione stabilisca preventivamente gli obiettivi gestionali cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi e organizzi un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente e la società. Sulla base di tali informazioni, di cui al comma 2, l'Ente locale è tenuto ad effettuate il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizzando gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individuando le opportune azioni correttive.

Il Regolamento comunale sui controlli interni di Lucera disciplina l'esercizio di tale controllo agli artt. 29-32.

Le finalità del controllo sulle società partecipate non quotate sono quelle di rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli altri vincoli dettati a queste società (art 29 del Regolamento).

L'Amministrazione definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui devono tendere le società non quotate partecipate, secondo parametri qualitativi e quantitativi e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato alla realizzazione dei controlli. Quindi, l'Amministrazione effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate attraverso il controllo societario, il controllo sull'efficienza gestionale ed il controllo sull'efficacia gestionale.

La responsabilità del coordinamento e controllo delle società partecipate non quotate è posta in capo al Segretario Generale e al Dirigente del Servizio Finanziario. L'unità preposta ai controlli sulle società partecipate non quotate elabora rapporti annuali da sottoporre alla Giunta comunale.

Il Comune di Lucera ha approvato i provvedimenti di revisione straordinaria e periodica delle partecipazioni societarie, dirette e indirette, ai sensi degli artt. 24 e 20, d.lgs. n. 175/2016, con deliberazioni consiliari n. 92 del 29.09.2017, n. 84 del 12.12.2018, n. 70 del 05.12.2019, n. 63 del 26.11.2020, n. 82 del 28.12.2022, n. 85 del 21.12.2023, n. 78 del 14.12.2024.

Non risulta agli atti della Sezione l'approvazione della deliberazione recante la revisione periodica delle partecipazioni societarie detenute al 31.12.2020.

Ferme restando le verifiche intestate alla Sezione sul corretto adempimento degli obblighi di revisione straordinaria e ordinaria previsti dal decreto legislativo n. 175 del 2016, il portafoglio delle partecipazioni societarie intestate al Comune di Lucera risulta sostanzialmente invariato nel periodo 2017-2023.

Sulla base della revisione periodica approvata con deliberazione di Consiglio comunale n. 78 del 2024, relativa alle partecipazioni societarie detenute dal Comune

di Lucera al 31.12.2023, il portafoglio delle partecipazioni societarie risulta così composto:

Tabella n. 1 – Partecipazioni societarie del Comune di Lucera (FG)

Denominazione	Partecipazione	Attività svolta
ASMEL s.c.a.r.l.	0,69	*Attività di consulenza imprenditoriale*
PROSPETTIVA SUBAPPENNINO s.c.a.r.l.	14,24	*Servizi di supporto alle imprese*
GAL MERIDIANA s.c.a.r.l.	0,63	*Attività di consulenza imprenditoriale e altri servizi a sostegno di imprese*

Fonte: Deliberazione Consiglio comunale n. 78/2024 e allegata relazione tecnica

Sul provvedimento di revisione periodica delle partecipazioni detenute al 31.12.2023, l'Organo di revisione esprimeva parere favorevole, ai sensi dell'art. 239 TUEL, come da verbale n. 40/2024.

In sede di verifica della documentazione trasmessa in atti sono state riscontrate le deliberazioni di approvazione del GAP (Deliberazioni di Giunta comunale n. 161 del 22.10.2021, n. 92 del 31.05.2023, n. 62 del 09.04.2024), sulla base delle quali l'Ente ha escluso l'obbligo di approvazione del bilancio consolidato.

In sede istruttoria è stata rilevata la mancata costituzione di una struttura dedicata al controllo degli organismi partecipati e la mancata produzione di report informativi da parte degli organismi partecipati, nonostante le risposte affermative espresse nei questionari 2021 e 2022.

L'Ente ha trasmesso il riscontro fornito dal Dirigente del III Settore – Servizi Finanziari formalizzato con nota prot. n. 53919 dell'11 novembre 2025, da cui si evince che i report di natura economico-patrimoniale concernenti l'approvazione dei bilanci e consuntivi sono stati annualmente trasmessi ai fini della redazione dei rendiconti.

Inoltre, l'Ente ha osservato che le previsioni del Regolamento comunale sui controlli interni non prevedono un'apposita struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, diversa da quella di cui all'art. 5, già menzionata e di prossima costituzione, visto che l'art. 31, comma 1, si limita ad affidare la responsabilità del coordinamento e controllo delle società partecipate non quotate al Segretario Generale e al Dirigente del Servizio Finanziario. L'Ente considera anche che una struttura appositamente dedicata non sarebbe necessaria tenuto conto delle

partecipazioni societarie detenute, che non concernerebbero società *in house providing* o in controllo pubblico, come dimostrano anche le deliberazioni di Giunta comunale recanti l'approvazione del GAP per gli anni 2021, 2022 e 2023, che escludono l'obbligo per l'Ente di approvare il bilancio consolidato.

La Sezione si riserva di svolgere ogni ulteriore verifica sulle partecipazioni detenute dal Comune di Lucera nell'esercizio degli altri controlli di competenza, anche ai sensi della disciplina dettata dal decreto legislativo n. 175 del 2016.

In tale sede, il Collegio raccomanda all'Ente di implementare il controllo su tutti gli organismi partecipati, inclusi gli organismi non aventi natura societaria, prevedendo procedure idonee a rilevare, mediante specifici indicatori, non soltanto i rapporti finanziari con gli stessi, ma anche la situazione gestionale e organizzativa. In particolare, il controllo sulle società partecipate deve essere funzionale alla verifica dell'andamento della gestione nei suoi riflessi sul bilancio dell'ente e, al contempo, deve essere idoneo a fornire elementi utili all'adeguato esercizio di tutti gli altri controlli.

Si evidenzia, infine, come la previsione di una struttura interna deputata al controllo sulle società e sugli organismi partecipati prescinda dal valore della partecipazione posseduta e dalla sussistenza degli obblighi di redazione del bilancio consolidato, tenuto conto degli obblighi di controllo interno stabiliti dalla disciplina del TUEL.

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*". Elemento centrale di tale rilevazione è la rilevazione della soddisfazione dell'utenza (*customer satisfaction*), che delinea un modello di analisi in cui compito dell'amministrazione è dare risposte tempestive e correlate ai reali bisogni dei cittadini e delle imprese (Sez. Autonomie, delib. n. 5/2017/INPR).

Il Regolamento sui controlli interni del Comune di Lucera detta diverse disposizioni per il controllo sulla qualità dei servizi e le modalità attuative dello stesso (artt. 19 e ss.).

L'Amministrazione può utilizzare per la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni sia metodologie indirette, quali quelle dell'analisi dei reclami pervenuti, che metodologie dirette, quali quelle della somministrazione di questionari ai cittadini-utenti, prevedendo, per ciascuna struttura organizzativa apicale, la somministrazione almeno di un questionario all'anno. Degli esiti del controllo sulla qualità dei servizi erogati si tiene conto nella valutazione della performance organizzativa (art. 20 del Regolamento).

Le relazioni-questionario per gli anni 2022 e 2023 evidenziano alcune carenze e criticità nello svolgimento del controllo sulla qualità dei servizi.

Rispetto ai referti-questionario trasmessi per gli anni in esame, si è domandato all'Ente di indicare il sistema di monitoraggio adottato ai fini della valutazione della qualità dei servizi erogati anche da parte degli organismi partecipati, specificando la frequenza con cui si è proceduto alla misurazione della soddisfazione dell'utenza e specificando i servizi oggetto del controllo. Inoltre, sono state chieste informazioni circa l'attività di *benchmarking* e la consultazione degli *stakeholders* nella fase di definizione degli standard di qualità. Infine, si è domandato di riferire sull'adozione delle Carte dei servizi.

L'Ente ha dichiarato di non aver mai provveduto alla redazione di specifici report inerenti al monitoraggio del grado di soddisfazione dell'utenza dei servizi comunali, nonostante per gli anni in esame sia stata svolta una specifica attività di monitoraggio del gradimento espresso dall'utenza dei servizi comunali erogati.

Secondo quanto riportato nella memoria trasmessa in atti dall'Amministrazione, le indagini di *customer satisfaction* sono state svolte attraverso la somministrazione di questionari predisposti sulla base dei modelli approvati con deliberazione di Giunta comunale n. 30 del 12 febbraio 2016 recante "*Istituzione del sistema per la individuazione del grado di soddisfazione da parte degli utenti dei servizi comunali. Customer satisfaction*". Inoltre, l'Ente riferisce che le indagini hanno riguardato i seguenti servizi: Demografici; Elettorale; Cultura; Monumenti;

Segreteria Comunale; Contratti; Protocollo; Contenzioso; Tributi; Lavori Pubblici ed appalti; U.M.A. (Utenti Motori Agricoli); Urbanistica; Sportello Unico Attività Produttive; Polizia Locale. Gli esiti delle analisi dei questionari compilati e della valutazione del gradimento manifestato dagli utenti sono esitati nelle schede di valutazione del personale Dirigente, oltre che del Responsabile del Servizio di Polizia Municipale.

L'Ente ha chiarito che l'indicazione nei referti-questionari della predisposizione di un report si riferiva all'attività di verifica compiuta dall'Organismo di Valutazione dell'Ente circa l'avvenuta realizzazione della indagine e la conseguente attività di valutazione del gradimento espresso dagli utenti riportata nella Scheda di Valutazione del personale con qualifica dirigenziale (Tabella 2 del Regolamento di disciplina della misurazione e valutazione della Performance, approvato con deliberazione di Giunta comunale n. 107 del 12 aprile 2019).

Infine, il Comune d Lucera ha avviato, a partire dall'anno 2024, uno specifico "*Percorso Qualità*", con l'intento di approvare entro la fine dell'anno 2026 la "*Carta dei Servizi Comunali*", contenente la mappa completa (anche logistica) dei servizi erogati agli utenti (anche utenti interni, per alcuni servizi), i Target di Qualità loro riferiti (Standard di Qualità) e gli indicatori utili e necessari per il monitoraggio e la misurazione del grado di realizzazione degli stessi.

La Sezione raccomanda all'Ente di proseguire nel percorso avviato attraverso una adeguata rilevazione della soddisfazione dell'utenza rispetto ai servizi erogati *(customer satisfaction),* svolgendo il previsto raffronto con la qualità di servizi di altre amministrazioni (*benchmarking)* e consultando i soggetti portatori di interesse (*stakeholders*) nella definizione degli standard di qualità.

7) Appendice PNRR

Il Comune di Lucera è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR.

In sede istruttoria si è domandato all'Ente di riferire sulla struttura del responsabile/referente per l'attuazione del PNRR ai fini della rendicontazione, sulle procedure di monitoraggio degli atti amministrativi connessi all'attuazione del

PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse, sulla condivisione del cronoprogramma e degli obiettivi da raggiungere.

Dalla documentazione trasmessa in atti risulta che i progetti finanziati con risorse PNRR sono sottoposti a controlli interni da parte del Dirigente del Settore cui compete ciascun progetto mediante controllo sui relativi atti amministrativi e/o tecnici e il riscontro con la normativa di settore.

L'Ente riferisce che negli anni antecedenti al 2023, non essendoci un responsabile di ruolo del IV Settore -Opere Pubbliche, il responsabile/referente per l'attuazione del PNRR era individuabile nella figura del Dirigente *ad interim* del IV Settore, nominato a rotazione tra gli altri dirigenti; a partire dall'anno 2023, il responsabile/referente per l'attuazione del PNRR dei progetti in capo al IV settore è stato individuato nella persona del Dirigente tecnico di ruolo del IV settore.

I progetti PNRR in capo ad altri settori hanno come responsabile/referente il relativo dirigente in relazione alla struttura organizzativa dell'Ente, come da deliberazione di Giunta comunale n. 38/2024.

L'Ente ha, altresì, indicato che la condivisione del cronoprogramma e degli obiettivi da raggiungere tra i vari uffici è un'attività che ha sempre svolto di fatto e che continua a svolgere mediante le comunicazioni e l'utilizzo di un portale informatico interno gestionale (*halley*), senza necessità di ulteriori strumenti per l'espletamento dell'azione di coordinamento.

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.

8) Appendice Covid

Nella relazione-questionario trasmessa per l'anno 2021, l'Ente dichiara di aver verificato il collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati a seguito delle esigenze di straordinarietà derivanti dalla situazione emergenziale, di aver effettuato il monitoraggio del conseguimento degli obiettivi assegnati in seguito all'adozione del lavoro agile e di aver effettuato il monitoraggio dei finanziamenti legati all'emergenza ai fini della loro corretta contabilizzazione ed effettivo utilizzo.

L'Ente ha proceduto volontariamente a ridurre le entrate proprie derivanti da COSAP.

9)Appendice lavoro agile

Per quanto concerne il controllo interno sul lavoro agile, la percentuale dei dipendenti sul totale che ha effettuato il lavoro agile è stata pari al 50% del personale dirigenziale e al 50% del personale non dirigenziale con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

L'Ente dichiara che il grado di difficoltà rilevato nell'esercizio delle prestazioni lavorative del personale dipendente è stato alto, che gli organi di controllo interno hanno monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti, che i sistemi informativi hanno consentito l'idoneo tracciamento delle attività svolte, anche se il sistema di misurazione e valutazione della performance non ha monitorato il risultato del lavoro agile attraverso specifici indicatori.

***

Conclusivamente, sulla base dell'istruttoria svolta e considerata la documentazione e le informazioni integrative fornite dall'Amministrazione, la Sezione rileva la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni negli anni 2021, 2022 e 2023, riscontrando numerose criticità e, soprattutto, ritardi nello svolgimento di diversi controlli.

Il sistema dei controlli interni risulta parzialmente adeguato sotto il profilo delle concrete modalità di funzionamento, con conseguenti ricadute negative sull'efficienza e sull'efficacia della gestione dell'Ente. Infatti, rispetto a quanto previsto dalle articolate disposizioni regolamentari, sono emerse carenze e criticità sul piano organizzativo dei controlli e nello svolgimento degli stessi, in specie nell'ambito del controllo di gestione, del controllo strategico e del controllo sugli organismi partecipati, con particolare riguardo agli anni 2021 e 2022. Al contempo deve evidenziarsi l'azione di implementazione del sistema integrato dei controlli interni a partire dall'anno 2022 da parte dell'Amministrazione comunale.

Pertanto, all'esito dell'istruttoria svolta, la Sezione raccomanda al Comune di Lucera di:

a) svolgere il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile tempestivamente in modo da garantire l'efficacia dello stesso, tenendo conto degli esiti dei controlli svolti negli anni precedenti, in conformità alle norme regolamentari e nel rispetto di quanto previsto dall'art 147-*bis*, comma 2, TUEL laddove richiama le motivate tecniche di campionamento degli atti;

b) svolgere il controllo strategico rispettando le tempistiche nell'adozione degli atti al fine di concludere il ciclo della performance nei termini di legge;

c) svolgere tempestivamente la prevista attività di verifica infrannuale e di referto a consuntivo nel controllo di gestione e nel controllo strategico, dando piena attuazione alle disposizioni del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni, anche al fine della adeguata integrazione tra i due controlli;

d) implementare le attività di controllo, di natura finanziaria, economica e gestionale, sulle società e gli organismi non societari partecipati;

e) implementare il controllo sulla qualità dei servizi, programmando e svolgendo le verifiche attraverso gli strumenti previsti (soprattutto, *customer satisfaction*), avviando il raffronto con la qualità di servizi garantita da altre amministrazioni (*benchmarking*) nonché la consultazione di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità.

P.Q.M.

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

ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Lucera negli anni 2021, 2022 e 2023 in ragione delle carenze e delle criticità riportate in parte motiva, con riserva di verificare il superamento delle stesse in occasione del prossimo ciclo di controllo;

INVITA

il Comune di Lucera (FG) a adottare le misure necessarie tese al superamento delle criticità e delle carenze riscontrate, come indicate in parte motiva della deliberazione;

DISPONE

- la trasmissione della presente deliberazione, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Lucera (FG), al Segretario generale e all'Organo di revisione;

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

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

Il Magistrato *relatore*
F.to Valeria MASCELLO

Il Presidente
F.to Cinzia BARISANO

Depositata il 23 dicembre 2025
Il Direttore della Segreteria
F.to Elisabetta LENOCI