



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA

La Sezione, composta dai magistrati:

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

ha adottato la seguente

DELIBERAZIONE

sulla verifica del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Bisceglie (BT) ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio, ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 (T.U.E.L.), relativamente agli anni 2021, 2022 e 2023;

udita la relatrice, Referendario dott.ssa Benedetta Civilla, nella camera di consiglio del 26 settembre 2025, convocata con ordinanza n. 22/2025;

Premesso in

FATTO

1. Il Comune di Bisceglie fa parte del territorio della Provincia di Barletta-Andria-Trani; la popolazione residente, rilevata all'1.1.2025, è di 53.664 abitanti (dato I.S.T.A.T.).

2. In ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 16/2022/INPR del 4 novembre 2022, il Comune di Bisceglie ha trasmesso alla Sezione regionale di controllo per la Puglia della Corte dei conti la relazione-questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021, acquisita al protocollo della Sezione n. 564 del 31/01/2023. In ottemperanza alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/2024/INPR dell'11 gennaio 2024, relative al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023, l'ente ha trasmesso i relativi referti, acquisiti rispettivamente ai protocolli della Sezione n. 879 del 04/03/2024 e n. 1667 del 15/04/2024.

3. L'analisi dei referti annuali del Sindaco del Comune di Bisceglie per gli anni 2021, 2022 e 2023 ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria.

La risposta ai chiarimenti richiesti è pervenuta in data 13.08.2025 (prot. Cdc n. 4012), corredata da allegati, tra i quali:

- a) il regolamento di contabilità del Comune di Bisceglie (approvato con delibera di Consiglio comunale n. 55 del 29.06.2017);
- b) il regolamento sui controlli interni del Comune di Bisceglie (approvato con delibera di Consiglio comunale n. 54 del 29.06.2017 e successivamente modificato con delibera di Consiglio comunale n. 44 del 25.05.2020);
- c) il regolamento sui controlli interni del Comune di Bisceglie (approvato con delibera di Consiglio comunale n. 86 del 29.07.2024).

Quanto ai suddetti regolamenti, la Sezione prenderà in esame, in particolare, quelli indicati *sub a)* e *sub b)*, in quanto *ratione temporis* vigenti nel triennio 2021-2023.

4. Altresì, il Comune di Bisceglie ha trasmesso i referti del controllo di gestione per gli anni 2021, 2022 e 2023 con le note prot. Cdc n. 4891 (referti relativi agli anni 2022 e 2023) e n. 4899 dell'11.9.2025 (referto relativo all'anno 2021).

5. Con pec del 24.9.2025 il Comune di Bisceglie ha fornito chiarimenti sulla nomenclatura di un documento trasmesso in allegato al riscontro pervenuto in data 13.08.2025 (prot. Cdc n. 4012).

6. L'ultima verifica compiuta dalla Sezione sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nel Comune di Bisceglie è stata approvata con deliberazione n. 134/2023/VSGC, con la quale è stata accertata la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni nell'esercizio 2019.

7. Tanto premesso, alla luce dell'istruttoria e dei dati all'uopo acquisiti in relazione agli esercizi 2021, 2022 e 2023, si espongono gli esiti dell'attività svolta in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di esame, rimanendo impregiudicata ogni ulteriore valutazione in ordine all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'ente intestate a questa Sezione.

Considerato in

DIRITTO

1. Quadro normativo di riferimento.

I controlli interni rappresentano un fondamentale presidio per il buon andamento delle pubbliche amministrazioni, in quanto funzionali a consentire ai vertici dell'ente di disporre di informazioni necessarie per valutare l'andamento delle gestioni e di apportare le opportune misure correttive in presenza delle criticità e delle disfunzioni riscontrate.

In questa prospettiva, l'art. 148, comma 1, T.U.E.L. dispone che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tal fine il Sindaco, relativamente ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il Presidente della Provincia, avvalendosi del Direttore generale, quando presente, o del Segretario negli enti in cui non è

prevista la figura del Direttore generale, trasmette annualmente alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, predisposto e trasmesso in conformità alle Linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

I controlli interni su cui la Sezione è chiamata a esercitare le funzioni di controllo esterno ai sensi dell'art. 148 T.U.E.L. sono espressamente disciplinati agli artt. 147 e seguenti T.U.E.L., attenendo specificamente al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, al controllo strategico, al controllo sugli equilibri finanziari, al controllo sugli organismi partecipati e al controllo sulla qualità dei servizi.

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

- la verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- la valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- la verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- la rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- il monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente;
- il monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra enti e organismi partecipati.

L'importanza riconosciuta ai controlli interni dal legislatore trova conferma anche nella previsione dell'art. 148, comma 4, T.U.E.L., il quale – in un'ottica di rafforzamento dei controlli stessi – stabilisce che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti - nel caso di rilevata assenza e inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate dall'ente locale - possono irrogare, a carico degli amministratori locali apposita sanzione pecuniaria, fermo restando

quanto previsto dall'art. 1 della l. 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, nonché dall'art. 248, commi 5 e 5-bis, T.U.E.L.

Con precipuo riferimento al controllo di gestione, poi, l'art. 198-bis T.U.E.L. dispone che il referto riguardante l'esito di tale controllo sia inviato anche alla Corte dei conti, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi.

Ebbene, come anticipato in premessa, con la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR la Sezione delle Autonomie ha approvato la versione aggiornata delle Linee guida sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2021, mentre con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR sono state approvate le Linee guida sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023.

Le Linee guida hanno previsto la trasmissione alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti delle relazioni-questionario, strutturate in sezioni dedicate al sistema dei controlli interni: controllo di regolarità amministrativa e contabile; controllo di gestione; controllo strategico; controllo sugli equilibri finanziari; controllo sugli organismi partecipati; controllo sulla qualità dei servizi. Nei questionari allegati alle Linee guida e riferiti alle tre annualità è stata inserita anche un'appendice dedicata ai controlli interni rispetto all'attuazione degli interventi finanziati con risorse del P.N.R.R. mentre, solo per l'anno 2021, le relative Linee guida hanno previsto nei questionari anche le appendici dedicate all'emergenza da COVID-19 e al lavoro agile.

2. Controllo di regolarità amministrativo e contabile.

Il legislatore ha attribuito ampia rilevanza al controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti, stabilendo al comma 1 dell'art. 147 del T.U.E.L., che esso è finalizzato *“a garantire [...] la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa”*. L'effettuazione di questa prima tipologia di controllo rappresenta quindi un presupposto imprescindibile degli altri controlli previsti al comma successivo del medesimo art. 147 in quanto tutti implicano la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa.

Tale controllo si incentra sulla disciplina definita dall'art. 183 del T.U.E.L. in

materia di impegni di spesa ed è assicurato sia nella fase preventiva di formazione degli atti sia in quella successiva all'adozione dei medesimi.

In particolare, nella fase preventiva di formazione degli atti, il controllo si estrinseca attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica da parte dei responsabili dei servizi; qualora, poi, le determinazioni comportino *“riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente”*, si prevede che debba essere richiesto al responsabile del servizio finanziario anche il parere di regolarità contabile *ex art. 49 del T.U.E.L.* e il visto attestante la copertura finanziaria *ex art. 153, comma 5, del T.U.E.L.* A questo proposito la Sezione sottolinea l'importanza del ruolo assunto dal responsabile del servizio finanziario che, ai sensi dell'art. 153, comma 4, del T.U.E.L., è preposto *“alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica”*.

Nella fase successiva all'adozione degli atti, il controllo di regolarità amministrativa è espletato, sotto la direzione del segretario comunale, secondo i principi generali di revisione aziendale e le modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente.

Come affermato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/SEZAUT/2017/INPR del 3 aprile 2017: *“La verifica del funzionamento di tale tipologia di controllo non deve prescindere dalla fase successiva rappresentata dai controlli sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere dall'amministrazione locale, effettuati sulla base di un campionamento casuale, le cui tecniche assurgono ad un ruolo centrale, in vista del conseguimento stesso delle precipue finalità di tale forma di controllo. A quanto sopra deve aggiungersi la necessità di consentire uno stretto monitoraggio delle direttive impartite ai servizi dal responsabile del servizio finanziario, in ragione delle ricadute in termini sia di adeguamento alle stesse e regolarizzazione degli atti oggetto di controllo, sia di programmazione delle linee di sviluppo di tale forma di verifica, che dovrà essere efficacemente diretta proprio verso quei settori che maggiormente sono stati oggetto di interventi correttivi nel corso della gestione considerata, in quanto più degli altri suscettibili di errori ed esposti ad irregolarità ed illiceità”*.

In riferimento al caso di specie, con delibera di C.C. n. 54 del 29.06.2017 il Comune di Bisceglie ha approvato il regolamento sui controlli interni, il quale agli artt. 6 (come riformulato con delibera di C.C. n. 44 del 25.05.2020) e 7 disciplina il

controllo di regolarità amministrativa e contabile in fase preventiva e in fase successiva.

Stante il richiamato quadro regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio, all'esito delle verifiche espletate sul funzionamento dei predetti controlli di regolarità è emerso quanto segue:

- a) ai sensi del citato art. 6 il controllo preventivo è esercitato *“sulle proposte di deliberazione sottoposte all'approvazione della giunta e del consiglio comunale, mediante l'apposizione dei pareri ex art. 49 e 147 bis del D. Lgs. 267/2000”*; è altresì esteso alle determinazioni e agli altri provvedimenti dirigenziali, con le specificità di cui al comma 9, lett. a) e b) dello stesso art. 6. Non sono, invece, sottoposte ai pareri *“le proposte di deliberazione che siano mera espressione di indirizzo politico-programmatico, non determinando l'insorgere di obbligazioni giuridiche, né vincoli di natura amministrativa o contabile”*; ugualmente, *“non sono soggetti a controllo i provvedimenti del Sindaco che siano espressione dei poteri di indirizzo politico-amministrativo, gli atti di nomina e quelli di carattere autoritativo assunti in forza di previsione di legge, nonché ai sensi dell'articolo 50 e 54 del t.u. 267/00”*.

In relazione a tale tipologia di controllo l'esame dei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 ha evidenziato che: i) non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio con parere tecnico e contabile contrario; ii) sono stati regolarmente rilasciati i pareri di regolarità tecnica, nonché quelli in ordine alla regolarità contabile; iii) per tutte le proposte di deliberazione, ove necessario, i responsabili dei diversi servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, al fine di consentire al responsabile finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura finanziaria;

- b) ai sensi del richiamato art. 7 il controllo successivo è effettuato *“a campione secondo principi generali di revisione aziendale”* sui seguenti atti:

- **determinazioni** in tema di: affidamento di lavori, servizi o forniture,

compresi rinnovi, proroghe ed ogni altra vicenda relativa all'esecuzione del contratto; costituzione di rapporti di lavoro, di ruolo o flessibili, di collaborazione o di consulenza o incarichi professionali; modifiche degli inquadramenti giuridici od economici del personale, riconoscimento di benefici, trattamenti accessori ed istituti premiali; concessione di contributi e benefici economici; concessione di beni comunali; transazioni, risarcimenti od indennizzi;

- **provvedimenti**, assunti in forma diversa dalla determinazione, aventi ad oggetto: espropri o altri atti ablativi di diritti reali, concessioni demaniali o relative proroghe o rinnovi; assegnazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica; autorizzazioni al funzionamento di strutture o servizi sociosanitari, relative modifiche od integrazioni; Permessi a costruire, autorizzazioni edilizie e paesaggistiche; occupazioni e/o concessione in uso di spazi pubblici; transazioni, riduzioni o rateizzazioni di debiti od altre obbligazioni economiche; avvio di attività economiche, produttive, artigianali e commerciali; ordinanze dirigenziali;
- **scritture private** aventi ad oggetto affidamento di lavori, servizi o forniture;
- **atti di liquidazione.**

Altresì, sono soggette a controllo successivo di regolarità amministrativa le determinazioni che ricadano nelle fattispecie classificate a rischio dal piano di prevenzione della corruzione (secondo le specificazioni di cui al comma 2 dell'art. 7 prima citato).

- c) secondo i dati riportati nel referto relativo al 2021, per il controllo di regolarità contabile, a fronte di n. 2.144 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 242, pari all'11,28%; per il controllo di regolarità tecnico-amministrativa, a fronte di n. 3.337 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 364, pari al 10,90%;
- d) secondo i dati riportati nel referto relativo al 2022, per il controllo di regolarità contabile, a fronte di n. 2.972 atti adottati, ne sono stati

esaminati n. 389, pari al 13,08%; per il controllo di regolarità tecnico-amministrativa, a fronte di n. 3.313 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 417, pari al 12,58%;

- e) secondo i dati riportati nel referto relativo al 2023, per il controllo di regolarità contabile, a fronte di n. 2.536 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 515, pari al 20,30%; per il controllo di regolarità tecnico-amministrativa, a fronte di n. 3.512 atti adottati, ne sono stati esaminati n. 597, pari al 16,99%;
- f) per tutte le annualità considerate, gli atti da sottoporre al controllo successivo sono stati selezionati secondo la tecnica del campionamento *"ad estrazione casuale semplice"*.

Sul punto, l'ente ha riferito le seguenti percentuali di campionamento conseguito: 10,94% nel 2021; 11,53% - 12,85% nel 2022 (v pagg. 2, 6 e 10 dell'allegato denominato *"ALL.00_GRIGLIA_RISCONTRO N.I._2021-2022-2023.pdf"* trasmesso unitamente al riscontro istruttorio del 13.08.2025, prot. Cdc n. 4012, nonché pec del 24.9.2025);

- g) in tutte le annualità considerate (2021-2023) sono state rilevate criticità che sono state quasi completamente sanate. Sul punto, nei referti relativi al 2022 e al 2023 il Comune di Bisceglie ha dichiarato che *«le irregolarità rilevate e segnalate nel controllo successivo di regolarità amministrativa non sono tali da inficiare la legittimità degli atti e, pertanto, non tali da essere "sante". Infatti i rilievi formulati sono indicati come "opportunità di miglioramento" e, quindi, come un invito alla predisposizione e adozione degli atti in conformità agli standard minimi individuati e indicati. i n.12 provvedimenti indicati tra le "irregolarità sanate" non sono altro che chiarimenti forniti in merito alle osservazioni formulate»*;
- h) quanto all'attività reportistica, per ciascuna annualità considerata (2021-2023) i report prodotti, con periodicità semestrale, sono stati n. 2 (a fronte dei n. 3 report, con periodicità quadrimestrale, previsti dalle norme regolamentari: v. art. 7, comma 8, del regolamento comunale sui controlli interni);

- i) nel triennio esaminato (2021-2023) gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo e sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi;
- j) nelle annualità 2021-2023 gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa.

Tanto considerato, la Sezione ritiene che il controllo di regolarità amministrativo-contabile, come concretamente attuato dal Comune di Bisceglie nel periodo esaminato, non sia pienamente adeguato rispetto alla finalità cui lo stesso controllo è preordinato ai sensi dell'art. 147, co. 1, del T.U.E.L.

La mera estrazione casuale semplice e indifferenziata degli atti da sottoporre a verifica non costituisce, infatti, una tecnica di campionamento statisticamente valida, a maggior ragione con un campione limitato a un numero relativamente ristretto di atti.

In proposito si rammenta che - secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile - la tecnica di campionamento utilizzata nell'ambito del controllo di regolarità amministrativo-contabile deve essere motivata ed efficace, tenuto conto della natura dei documenti da esaminare e della capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione (*ex multis*, Corte dei conti, sez. reg. di contr. per la Lombardia, deliberazione n. 131/2023/VSGC).

La Sezione invita, pertanto, l'ente ad adottare una modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche che proiettino i controlli nella logica del rischio, presidiando in maniera non casuale le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti.

In particolare, si segnala l'opportunità di tener conto, al fine di selezionare gli

atti da sottoporre a controllo successivo, anche delle valutazioni effettuate in sede preventiva oltre che delle risultanze del controllo di gestione, il quale - nell'analizzare l'andamento della gestione sotto i profili dell'efficienza e dell'efficacia attraverso l'utilizzo di dati non solo di natura economico-finanziaria - è idoneo ad intercettare criticità ed irregolarità che potrebbero sfuggire anche ad un esame approfondito in sede preventiva.

In conclusione, dunque, **la Sezione raccomanda all'ente di svolgere il controllo tempestivamente in conformità alle prescrizioni normative e del regolamento comunale vigente: ciò, al fine di garantire l'efficacia del controllo medesimo e consentire all'amministrazione di autocorreggersi alla luce degli esiti registrati negli anni precedenti.**

In questa prospettiva, si segnala l'opportunità di introdurre una scheda *standard* di verifica, contenente indicatori predefiniti, da compilare per ogni atto sottoposto a controllo, contenente la descrizione delle eventuali criticità riscontrate, l'esito complessivo della verifica (con esito positivo, rilievo formale, rilievo sostanziale), le raccomandazioni operative rivolte al settore competente al fine di evitare il reiterarsi delle anomalie accertate.

3. Controllo di gestione.

Il **controllo di gestione**, previsto dall'art. 147, comma 2, lettera *a*), del T.U.E.L., è compiutamente disciplinato nei suoi principi dagli articoli del medesimo Testo Unico con riferimento alla sua funzione (art.196), alle modalità applicative (art.197) e al contenuto del referto dell'intera attività di verifica (art.198).

In particolare, tale controllo è diretto a rilevare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a *standard* prefissati. Come quozienti fra quantità e/o valori tratti dai documenti contabili e capaci di misurare i risultati raggiunti, i predetti indicatori consentono la comparazione fra gli obiettivi assegnati, le attività svolte e i costi sostenuti dall'ente.

La finalità perseguita dal controllo di gestione è, dunque, quella di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa per ottimizzare,

anche mediante tempestivi interventi correttivi da parte dell'amministrazione, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati.

Al riguardo si rammenta che per *"efficacia"* si intende l'idoneità della gestione a conseguire gli obiettivi fissati da leggi o atti di programmazione; con il termine *"efficienza"* si indica l'idoneità della medesima gestione a raggiungere i risultati con l'ottimale utilizzo dei mezzi (*rectius*, i risultati predeterminati con il minimo delle risorse ovvero il massimo dei risultati con una predeterminata quantità di risorse); la *"economicità"* dell'azione amministrativa consiste, invece, nella razionale acquisizione delle risorse umane e strumentali.

Il processo di controllo, definito dall'art. 197 T.U.E.L., si articola in tre fasi:

- 1) predisposizione del piano esecutivo di gestione (P.E.G., al quale ora si affianca il P.I.A.O., cioè il Piano integrato di attività e organizzazione): con questo documento, approvato annualmente, la Giunta assegna ai dirigenti gli obiettivi e le risorse (umane, strumentali e finanziarie) per attuare tali obiettivi. Il P.E.G. è definito in coerenza con le strategie dell'Amministrazione (come risultanti dalle linee programmatiche di mandato), con il Documento Unico di Programmazione e con il bilancio di previsione;
- 2) rilevazione sia dei dati relativi ai costi e ai proventi sia dei risultati raggiunti;
- 3) valutazione dei predetti dati in rapporto al piano degli obiettivi, al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa. In quest'ottica, il controllo deve essere svolto riguardo ai singoli servizi e centri di costo, così da poter verificare analiticamente e complessivamente investimenti e risultati.

Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, *"efficacia, efficienza ed economicità possono essere conseguite solo curando adeguatamente la fase programmatica, a partire dal DUP (che mette in evidenza gli obiettivi strategici realizzabili mediante una preventiva analisi dell'ambiente in cui l'ente si trova ad operare ed in base alle risorse a disposizione). La corretta programmazione si riversa*

in documenti quali i piani strategici di mandato, il piano dettagliato degli obiettivi, i bilanci annuali previsionali e il piano esecutivo di gestione (PEG). Fondamentale risulta, in particolare, il coordinamento fra il bilancio di previsione e il controllo di gestione. Il primo, infatti, traccia le linee guida economiche e finanziarie dell'ente per un determinato periodo, definendo gli obiettivi strategici e le risorse disponibili; il secondo, dal canto suo, permette di monitorare costantemente l'attuazione di tali previsioni, verificando che le risorse stanziare siano utilizzate in maniera coerente e ottimale" (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

In ultima analisi, il controllo di gestione è un processo che si raccorda con il ciclo di gestione delle *performance* e contempla lo svolgimento delle seguenti attività:

- programmazione: ossia la definizione e assegnazione degli obiettivi che si intendono raggiungere, dei valori attesi di risultato e dei rispettivi indicatori;
- collegamento tra gli obiettivi e l'allocazione delle risorse;
- monitoraggio in corso di esercizio e attivazione di eventuali interventi correttivi;
- misurazione e valutazione della *performance*, organizzativa e individuale;
- utilizzo dei sistemi premianti, secondo criteri di valorizzazione del merito;
- rendicontazione dei risultati.

Con la deliberazione n. 28/2014/INPR la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha inoltre precisato che il controllo di gestione non può prescindere dall'utilizzo di strumenti tecnico-contabili quali: il *budget* (che per gli enti locali può essere rappresentato dal P.E.G.); la contabilità analitica, fondata su una contabilità generale economico-patrimoniale; l'analisi di bilancio, con gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; il *benchmarking* e il sistema di *reporting*.

La giurisprudenza contabile ha dunque evidenziato come, accanto alla contabilità economico-patrimoniale, sia necessario curare la predisposizione di un adeguato piano esecutivo di gestione, nel quale individuare un elenco di obiettivi con i relativi indicatori, riportanti *target* da perseguire per ciascun obiettivo. Tali

C_A883 - - 1 - 2025-10-03 - 0065643

obiettivi devono rappresentare non una mera ricognizione delle funzioni intestate ai diversi settori ma una sintesi dei livelli di efficacia ed efficienza che si intendono conseguire (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 6/SEZAUT/2016/INPR).

Ai sensi degli artt. 198 e 198-bis T.U.E.L., infine, la relazione conclusiva sugli esiti del controllo di gestione deve essere trasmessa, oltre che alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, anche agli amministratori, ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati, e ai responsabili dei servizi, affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili.

Con riferimento al caso di specie, il controllo di gestione è disciplinato dagli artt. 8-12 del regolamento sui controlli interni del Comune di Bisceglie (approvato con delibera di Consiglio comunale n. 54 del 29.06.2017 e successivamente modificato con delibera di Consiglio comunale n. 44 del 25.05.2020).

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

- a) a partire dal 2022 *"è stata istituita la Struttura di Programmazione e controllo sia per il controllo di gestione, che per il controllo degli equilibri che per il controllo sugli organismi partecipati"* (v. riscontro istruttorio del 13.08.2025, prot. Cdc n. 4012).

Ai sensi dell'art. 9 del richiamato regolamento sui controlli interni del Comune di Bisceglie tale Struttura *"è incardinata presso la ripartizione finanziaria e posta sotto la direzione del dirigente responsabile del Servizio Finanziario, con la partecipazione e supervisione del segretario generale dell'ente"* (comma 1); essa, inoltre, *"fornisce supporto:*

- a) alla predisposizione del Piano Dettagliato di Obiettivi incorporato nel piano della performance, in coerenza al Programma di mandato ed al documento unico di programmazione;*
b) alla definizione di parametri finanziari, economici e di attività, nonché

indicatori specifici per misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità nell'attuazione degli obiettivi prefissati;

c) alla messa in atto di azioni correttive;

d) alla stesura del referto del controllo di gestione, relativo all'esercizio finanziario di riferimento, ai sensi dell'art. 198-bis del TUEL, per la sua successiva trasmissione agli amministratori e alla Corte dei Conti" (comma 3);

- b) per tutte le annualità considerate (2021-2023), nei rispettivi referti annuali, l'ente ha dichiarato di essersi "*dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo*", tale da consentire all'ente medesimo "*di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa*".

Al contempo, però, negli stessi referti l'ente ha riferito che:

- il controllo di gestione non "*è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi*";
- non esiste "*un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare*";
- in ciascuna annualità, dal 2021 al 2023, non sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di "*efficacia*" ed "*efficienza*".

Chiamato a fornire chiarimenti in ordine ai predetti profili, il Comune di Bisceglie si è limitato a rappresentare che "*il sistema di rilevazione del controllo di gestione è basato sostanzialmente sui dati finanziari rielaborati sulla base dello stato di avanzamento mancando la correlazione effettiva con gli obiettivi di gestione*";

- c) nel triennio 2021-2023 l'ente ha registrato - per ogni anno - lo stesso dato percentuale di tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente sia tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali, ovvero il 22,93 %;
- d) negli anni 2021-2023 l'ente ha indicato come ALTO il grado di raggiungimento degli obiettivi dell'azione amministrativa per i servizi amministrativi, per i servizi tecnici e per i servizi alla persona;
- e) quanto all'attività reportistica, per ciascun anno dal 2021 al 2023 risultano prodotti 4 report (a fronte dei n. 2 report previsti dall'art. 12 del regolamento sui controlli interni del Comune di Bisceglie, approvato con

delibera di Consiglio comunale n. 54 del 29.06.2017 e successivamente modificato con delibera di Consiglio comunale n. 44 del 25.05.2020).

Nella specie, tali *report* consistono in sintetiche schede riepilogative di dati, le quali non risultano conformi alle disposizioni regolamentari adottate dall'ente. Il riferimento è, in particolare, al citato art. 12, laddove prevede che nei *report* gestionali *"sono evidenziati le cause di eventuali scostamenti rispetto a quanto programmato"* (comma 1) e che *"il reporting [...] sarà accompagnato da una relazione illustrativa che fornisca una lettura chiara dei dati riportati"* (comma 2);

- f) il Comune di Bisceglie, contrariamente a quanto indicato nelle relazioni-questionario relative agli anni oggetto di indagine (2021-2022-2023), non ha provveduto a trasmettere tempestivamente alla Corte dei conti i referti di cui all'art. 198-bis T.U.E.L. L'ente ha, infatti, provveduto a tale adempimento solo nel 2025, con note prot. Cdc 4891 dell'11.9.2025 (referti anni 2022 e 2023) e n. 4899 di pari data (referto anno 2021), a seguito di apposita richiesta "per le vie brevi" da parte di questa Sezione.

Ebbene, da quanto appena esposto emerge che il controllo di gestione, come concretamente attuato dal Comune di Bisceglie nel periodo 2021-2023, sia inadeguato rispetto alla finalità a cui lo stesso controllo è preordinato ai sensi dell'art. 147, comma 2, lettera a), del T.U.E.L..

Si deve infatti rilevare quanto segue.

Come anticipato, secondo quanto dichiarato dallo stesso Comune di Bisceglie con riferimento al triennio 2021-2023, *"il sistema di rilevazione del controllo di gestione è basato sostanzialmente sui dati finanziari rielaborati sulla base dello stato di avanzamento mancando la correlazione effettiva con gli obiettivi di gestione"*.

Ad avviso della Sezione, tale modalità di esercizio del controllo di gestione non appare conforme al quadro normativo di riferimento (v. art. 147, comma 2, lettera a, T.U.E.L.; art. 196, comma 2, T.U.E.L., art. 197, commi 3 e 4, T.U.E.L.), il quale presuppone strumenti e metodologie diverse da quelle proprie della contabilità finanziaria. È testuale, infatti, il riferimento ai costi e ai ricavi, ai risultati ottenuti in termini quantitativi e qualitativi, e ai centri di

costo, tutti strumenti utili e necessari per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

Pertanto, la Sezione formula la propria raccomandazione a conformare il controllo di gestione ai pertinenti parametri metodologici e normativi, anche tenuto conto del prossimo avvio della contabilità *accrual* previsto dalla riforma 1.15 del P.N.R.R..

Oltre alla descritta criticità, ulteriori indici sintomatici della inadeguatezza del funzionamento del controllo di gestione nelle annualità 2021-2023 sono rappresentati dall'assenza di un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare, dalla mancata applicazione – nell'ambito delle verifiche di gestione – degli indicatori di “efficacia” ed “efficienza”, nonché dalla conseguente inidoneità del controllo di gestione a influenzare l'attività in corso di svolgimento nell'ottica della riprogrammazione degli obiettivi.

Sul punto si ritiene doveroso sottolineare che il controllo di gestione mira a perseguire parametri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa. In dettaglio, *“il concetto di efficacia rimanda alla capacità di perseguire gli obiettivi o i risultati attesi valutando gli scostamenti dalle previsioni iniziali. Per gli enti locali i risultati in termini di efficacia possono essere letti secondo profili di qualità, di equità dei servizi e di soddisfazione dell'utenza.*

Il concetto di efficienza rimanda ad un rapporto bilanciato fra input e output, ovvero mezzi impiegati e servizi/beni prodotti. Le risorse di cui le amministrazioni dispongono non sono, infatti, infinite, ed è importante che gli enti fissino obiettivi perseguibili con tali risorse e confrontino, a posteriori, se tali obiettivi sono stati perseguiti.

Per quanto concerne il concetto di economicità si intende, invece, la capacità di gestire un servizio o un'attività in maniera tale che i corrispettivi coprano i costi sostenuti” (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

Tanto considerato, risulta paradossale che proprio il controllo di gestione sia concretamente effettuato dall'ente senza fare applicazione degli indicatori di efficacia ed efficienza.

Altresì, la Sezione rileva la scarsa interazione del controllo di gestione con le

altre tipologie di controllo interno.

Si rammenta, al riguardo, che una maggiore integrazione tra le singole tipologie di verifiche è un aspetto determinante per descrivere, attraverso l'incrocio di dati e la relativa comparazione, uno scenario esaustivo, come tale utile ad indirizzare l'attività amministrativa.

Si aggiunge che una elaborazione periodica, sia pur completa, difficilmente può sostituirsi ad un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi, il quale consentirebbe di individuare tempestivamente azioni utili a migliorare la gestione. In tale direzione i referti di controllo di gestione potrebbero essere migliorati attraverso un più accurato livello di analisi dei processi e responsabilità afferenti ad ogni area e/o servizio, in modo da strutturare *report* analitici e tempestivi tali da indirizzare unitariamente la gestione (cfr. Corte conti, Sezione regionale di controllo per l'Emilia- Romagna, deliberazione n. 29/2021/VSGC).

Infine si rileva che, sebbene a partire dal 2022 il Comune di Bisceglie si sia dotato di una apposita Struttura deputata allo svolgimento del controllo di gestione, tale soluzione organizzativa – pure apprezzabile perché in linea con le disposizioni regolamentari adottate dall'ente - non ha di fatto prodotto alcun miglioramento rispetto a quanto accertato da questa Sezione con riferimento al funzionamento del controllo di gestione nell'anno 2019. Con deliberazione n. 134/2023/VSGC, infatti, questa Sezione aveva rilevato quanto segue: *“l'ente si è dotato di una insufficiente struttura di controllo di gestione, sostanzialmente inadatta a monitorare l'attività di gestione, sub specie delle rilevazioni degli scostamenti tra risultati e obiettivi predeterminati, dell'analisi delle cause e della segnalazione agli Organi di direzione delle misure di autocorrezione; con conseguente necessità di porre in essere le opportune misure correttive”*.

Alla luce delle considerazioni sopra esplicitate, dunque, **il Collegio raccomanda al Comune di Bisceglie di adottare appropriate misure correttive – qualora l'ente non abbia già provveduto in tal senso – finalizzate al ripristino della piena funzionalità del controllo di gestione,**

quale strumento essenziale di verifica interna e supporto al processo decisionale e programmatico dell'ente. In particolare, si raccomanda all'ente di:

- implementare il controllo di gestione con l'elaborazione e l'applicazione dei necessari indicatori di efficacia ed efficienza;
- svolgere un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi, così da poter incidere sull'attività in corso conformemente alle disposizioni regolamentari e attraverso eventuali scelte di adeguamento e modifica degli obiettivi da raggiungere;
- elaborare *report* analitici nei quali siano chiaramente illustrati i dati ivi riportati e le cause di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati.

Si richiama, inoltre, l'attenzione della Struttura di Programmazione e Controllo nonché dei soggetti sotto la cui direzione e supervisione tale Struttura opera ai sensi dell'art. 9 del Regolamento comunale sui controlli interni (cioè, Dirigente responsabile del Servizio Finanziario e Segretario generale dell'ente) sui compiti alla medesima assegnati dallo stesso art. 9 (comma 3) e dal successivo art. 12:

- a) predisposizione del Piano Dettagliato di Obiettivi incorporato nel piano della performance, in coerenza al Programma di mandato ed al documento unico di programmazione;
- b) definizione di parametri finanziari, economici e di attività, nonché indicatori specifici per misurare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità nell'attuazione degli obiettivi prefissati;
- c) messa in atto di azioni correttive;
- d) stesura del referto del controllo di gestione, relativo all'esercizio finanziario di riferimento, ai sensi dell'art. 198-*bis* del T.U.E.L., per la sua successiva trasmissione agli amministratori e alla Corte dei conti;
- e) trasmissione al Sindaco ed agli Assessori, al Presidente del Consiglio Comunale, al Segretario Generale, al Nucleo di Valutazione, all'Organo di revisione dei conti ed agli altri organi previsti da norme legislative e regolamentari di specifico *reporting* accompagnato da una relazione

illustrativa.

La Sezione si riserva di verificare, in occasione dei successivi controlli sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni, la corretta applicazione della normativa inerente ai profili rilevati e le opportune misure correttive messe in atto al fine di superare le rilevate criticità.

4. Controllo strategico.

Il **controllo strategico** di cui all'art. 147-ter T.U.E.L. consiste "*nell'analisi della congruenza e degli eventuali scostamenti tra gli obiettivi fissati e le scelte effettuate e le risorse (umane, finanziarie e materiali) assegnate; nell'individuazione di eventuali fattori ostativi alla buona riuscita della programmazione; nella identificazione di eventuali responsabilità per la mancata (o parziale) attuazione delle scelte programmatiche*" (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

Come è stato evidenziato dalla giurisprudenza contabile, tale controllo strategico viene svolto sia *ex ante* – risultando prezioso in fase di programmazione e di definizione degli indirizzi (strategici) e delle direttive (gestionali) – sia *ex post*, rappresentando un momento di verifica e di riferimento per la programmazione del successivo periodo (controllo "orientato al futuro"). A differenza del controllo di gestione, che verifica l'efficacia, efficienza ed economicità della programmazione, il controllo strategico si concentra sull'individuazione di eventuali problemi nella programmazione e propone soluzioni agli organi di governo (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

In questa prospettiva risulta di fondamentale importanza una pianificazione strategica accurata, svolta attraverso l'adozione dei seguenti atti:

- il Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.);
- il Documento Unico di Programmazione (D.U.P.), che, ai sensi dell'art. 170 del T.U.E.L., costituisce la guida strategica ed operativa dell'ente nonché l'atto presupposto indispensabile per l'approvazione del bilancio di previsione.

Come è stato evidenziato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 14/SEZAUT/2017/INPR, infatti, il D.U.P. "*compendia in sé le*

diverse linee programmatiche relative alla gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali degli Enti, al fine di garantirne la complessiva coerenza, anche in vista del perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica”.;

A questi documenti segue il Piano integrato di attività e organizzazione (P.I.A.O.), che rappresenta lo strumento attraverso il quale vengono assegnate le risorse umane, materiali e finanziarie ai dirigenti, rendendo concreta la separazione tra direzione politica e attività gestionale.

Con riferimento al caso di specie, il controllo strategico è disciplinato dagli artt. 13-19 del regolamento sui controlli interni del Comune di Bisceglie (approvato con delibera di Consiglio comunale n. 54 del 29.06.2017 e successivamente modificato con delibera di Consiglio comunale n. 44 del 25.05.2020).

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

- a) come anticipato nell'ambito dell'esame del controllo di gestione, a partire dal 2022 è stata istituita la Struttura di Programmazione e controllo.

Tale Struttura - secondo quanto riferito dal Comune di Bisceglie in sede di riscontro istruttorio - si occupa specificamente del controllo di gestione, del controllo sugli equilibri finanziari e del controllo sugli organismi partecipati.

Tanto premesso, si rileva che ai sensi dell'art. 17, comma 1, del richiamato regolamento comunale sui controlli interni *“il Servizio Programmazione e Controllo di cui al precedente articolo 9, attende anche al controllo strategico in collaborazione con il Segretario Generale”*. In applicazione di tale disposizione, dunque, la Struttura di Programmazione e controllo dovrebbe occuparsi anche dello svolgimento del controllo strategico.

Sul punto, tuttavia, l'ente non ha fornito alcuna indicazione né ha indicato una diversa Struttura deputata all'esercizio di tale controllo;

- b) il D.U.P. 2021/2023 è stato approvato dal Comune di Bisceglie con deliberazione di Consiglio Comunale n. 6 del 24.2.2021; il D.U.P.

2022/2024 è stato approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 145 del 18.10.2021; il D.U.P. 2023/2025 è stato approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 139 del 15.11.2022;

- c) riguardo alla programmazione di bilancio risulta che l'ente abbia approvato con deliberazione di G.C. n. 149 del 10.5.2021 il P.E.G. per il periodo 2021/2023, uniformato organicamente al Piano delle *Performance* e al Piano degli Obiettivi 2021/2023; con deliberazione di G.C. n. 144 del 18.5.2022 il P.E.G. per il periodo 2022/2024, uniformato organicamente al Piano delle *Performance* e al Piano degli Obiettivi 2022/2024; con deliberazione di G.C. n. 143 del 25.5.2023 il P.E.G. finanziario per gli anni 2023-2025;
- d) con deliberazione di G.C. n. 320 del 15.12.2022 è stato approvato il PIANO INTEGRATO DI ATTIVITA' E ORGANIZZAZIONE 2022/2024; con deliberazione di G.C. n. 189 del 10.8.2023 è stato approvato il P.I.A.O. per il triennio 2023-2025.

In proposito, si rammenta che il P.I.A.O. (Piano Integrato di Attività e Organizzazione della Pubblica Amministrazione) è stato introdotto dall'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla l. 6 agosto 2021, n. 113, il quale stabilisce che *“Per assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa e migliorare la qualità dei servizi ai cittadini e alle imprese e procedere alla costante e progressiva semplificazione e reingegnerizzazione dei processi anche in materia di diritto di accesso, le pubbliche amministrazioni, con esclusione delle scuole di ogni ordine e grado e delle istituzioni educative, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, con più di cinquanta dipendenti, entro il 31 gennaio di ogni anno adottano il Piano integrato di attività e organizzazione, di seguito denominato Piano, nel rispetto delle vigenti discipline di settore e, in particolare, del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 e della legge 6 novembre 2012, n. 190”* (comma 1).

Trattasi, in sostanza, di un documento unico di programmazione e *governance* volto ad assicurare la qualità e la trasparenza dell'attività amministrativa, dei servizi ai cittadini e alle imprese, il quale assorbe

molti dei Piani che finora le amministrazioni pubbliche erano tenute a predisporre annualmente: *performance*, fabbisogni del personale, formazione, parità di genere, lavoro agile e anticorruzione.

In dettaglio, l'art. 1, comma 1, del D.P.R. 24 giugno 2022 n. 81 (avente ad oggetto il Regolamento recante individuazione degli adempimenti relativi ai Piani assorbiti dal Piano Integrato di Attività e Organizzazione) prevede, per i comuni con più di cinquanta dipendenti, la soppressione dei seguenti adempimenti, in quanto assorbiti nelle apposite sezioni del P.I.A.O.:

- il Piano dei fabbisogni di personale, di cui all'art.6, commi 1, 4, 6, e art. 6-ter del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
- il Piano delle azioni concrete, di cui all'art. 60-bis, comma 2 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165;
- il Piano della *Performance*, di cui all'art. 10, comma 1, lett. a) e comma 1-ter del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150;
- il Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza di cui all'art.1, commi 5, lett.a) e 60, lett.a), della L. 6 novembre 2012, n. 190;
- il Piano organizzativo del lavoro agile, di cui all'art. 14, comma 1, della L. 7 agosto 2015, n. 124;
- il Piano di azioni positive, di cui all'art. 48, comma 1, del d.lgs. 11 aprile 2006, n. 198.

Nel corso di ciascun esercizio, dunque, gli enti locali avviano il ciclo della programmazione relativo al triennio successivo, approvando il D.U.P., la nota di aggiornamento al D.U.P., il bilancio di previsione e il P.E.G.. In coerenza con il quadro finanziario definito da tali documenti, per ciascun triennio di programmazione, il P.I.A.O. è adottato annualmente entro il 31 gennaio, secondo lo schema di Piano recato dall' art. 1, comma 3, del Decreto Ministeriale 30 giugno 2022 n. 132, è predisposto esclusivamente in formato digitale ed è pubblicato sul sito istituzionale del Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio

dei Ministri (nell'apposito portale dedicato) nonché sul sito istituzionale di ciascuna amministrazione.

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

Nell'ipotesi di mancata adozione del P.I.A.O. trovano applicazione le sanzioni di cui all'art. 10, comma 5, del d.l. n. 150/2009, ferme restando quelle previste dall'art. 19, comma 5, lettera b), del d.l. n. 90/2014, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 114 del 2014 (v. art. 6, comma 7, del d.l. n. 80/2021).

Si evidenzia che per effetto dell'introduzione del P.I.A.O., il Piano esecutivo di gestione (P.E.G.) rimane obbligatorio, ma presenta un contenuto quasi esclusivamente finanziario, essendo incentrato soprattutto sulla suddivisione degli stanziamenti di entrata e di spesa del bilancio preventivo tra i Responsabili di servizio. L'art. 1, comma 4, del D.P.R. n. 81/2022 ha soppresso, infatti, il terzo periodo dell'art. 169, comma 3-bis del T.U.E.L., che disponeva *"Il piano dettagliato degli obiettivi di cui all'art. 108, comma 1, del presente testo unico e il piano della performance di cui all'art. 10 del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, sono unificati organicamente nel Piano esecutivo di gestione"*. Per effetto di tale soppressione, gli obiettivi di *performance* dell'ente vengono espunti dal P.E.G. e ricompresi nelle apposite sezioni del P.I.A.O. ai sensi dell'art. 6 del d.l. n. 80/2021;

- e) quanto alla pubblicazione dei richiamati documenti programmatici sul sito istituzionale dell'ente, in fase istruttoria è stato richiesto al Comune di Bisceglie di indicare la data e l'indirizzo di pubblicazione di ciascun documento (c.d. U.R.L., *"Uniform Resource Locator"*).

Nel fornire riscontro, l'ente ha indicato n. 3 indirizzi di pubblicazione, accedendo ai quali risulta che sono stati pubblicati i seguenti documenti: il D.U.P. 2023/2025, il D.U.P. 2024/2026, il D.U.P. 2025/2027, il P.E.G.

2023/2025, il P.I.A.O. 2022/2024, il P.I.A.O. 2023/2025, il P.I.A.O. 2024/2026; invece, non vi è traccia - per quanto qui di interesse con riferimento al triennio in esame - del D.U.P. 2021/2023, del D.U.P. 2022/2024, del P.E.G. 2021/2023 e del P.E.G. 2022/2024;

- f) per tutte le annualità considerate (2021-2023) l'ente ha dichiarato che il controllo strategico non è risultato operativamente integrato con il controllo di gestione;
- g) per il triennio 2021-2023 l'ente ha svolto attività reportistica trasfusa nei seguenti atti:
- la Ricognizione dei programmi per l'esercizio 2021 (unitamente alla Ricognizione e verifica degli equilibri di bilancio per il triennio 2021/2023): v. deliberazione di C.C. n. 85 del 28.7.2021);
 - la *"Relazione sulla performance 2021 (da valere anche quale referto del controllo strategico)"*: v. deliberazione di G.C. n. 243 del 23.9.2022);
 - la *"Relazione sulla performance 2022 (da valere anche quale referto del controllo strategico)"*: v. deliberazione di G.C. n. 274 dell'11.12.2023);
 - la Ricognizione dei programmi per l'esercizio 2023: v. deliberazione di C.C. n. 97 del 26.7.2023;
 - la *"Relazione sulla performance 2023 (da valere anche quale referto del controllo strategico)"*: v. deliberazione di G.C. n. 222 del 5.11.2023);

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

Tanto, per le seguenti ragioni.

Ai sensi dell'art. 17, comma 1, del richiamato regolamento comunale sui controlli interni *"il Servizio Programmazione e Controllo di cui al precedente articolo 9, attende anche al controllo strategico in collaborazione con il Segretario Generale"*.

Nella specie, secondo quanto riferito dall'ente in sede di riscontro, la Struttura di Programmazione e controllo è stata istituita a partire dal 2022 *"sia per il controllo di gestione, che per il controllo degli equilibri che per il controllo sugli organismi"*

partecipati". Sembrerebbe, dunque, che – diversamente da quanto previsto dal citato art. 17 – tale Struttura non si occupi anche dello svolgimento del controllo strategico.

La mancanza di una Struttura *ad hoc* e la mancata integrazione del controllo strategico con il controllo di gestione costituiscono chiari profili di criticità che si traducono nella difficoltà dell'ente a orientare – in modo soddisfacente – le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie.

Alla luce di quanto rappresentato, dunque, **si raccomanda al Comune di Bisceglie di attivarsi tempestivamente per implementare il controllo strategico secondo le disposizioni regolamentari adottate dallo stesso Comune.**

Si invita, dunque, l'ente a provvedere ad istituire una apposita Struttura deputata allo svolgimento delle attività inerenti al controllo in esame nonché ad assicurare l'integrazione tra il controllo strategico e il controllo di gestione, anche al fine di attuare un controllo esaustivo e attendibile dei risultati raggiunti dall'Amministrazione.

Infine, si richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di assicurare il pieno rispetto della normativa in materia di obblighi di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni (d.lgs. n. 33/2013).

5. Controllo sugli equilibri finanziari.

Il **controllo sugli equilibri finanziari**, disciplinato dall'art. 147-*quinquies* T.U.E.L., è diretto a rafforzare il tradizionale controllo esercitato dall'organo di revisione contabile *ex* art. 1, co. 166 e ss. della l. n. 266/2005, attraverso il più ampio coinvolgimento degli Organi istituzionali dell'ente nei processi gestionali diretti ad assicurare gli equilibri di bilancio e il rispetto dei vincoli di finanza pubblica, anche al fine di dare attuazione all'art. 153, co. 6, T.U.E.L., il quale prevede segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni agli organi di governo, nonché alla Corte dei conti in caso di situazioni pregiudizievoli degli equilibri del bilancio.

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

e finanziari.

Più nel dettaglio, ai sensi dell'art. 147-*quinquies* T.U.E.L. il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità (comma 1). Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato nel regolamento di contabilità dell'ente ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, delle norme che regolano il concorso di tali enti alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'art. 81 della Costituzione (comma 2). Tale controllo implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni (comma 3).

Come è stato sottolineato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, *“l'intento del legislatore è, comunque, quello di responsabilizzare l'intera organizzazione dell'ente, attraverso il coinvolgimento dell'amministrazione nel suo complesso nel controllo sugli equilibri”* (Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, del. n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

Con riferimento al caso di specie, il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dagli artt. 20, 21 e 22 del regolamento sui controlli interni del Comune di Bisceglie (approvato con delibera di Consiglio comunale n. 54 del 29.06.2017 e successivamente modificato con delibera di Consiglio comunale n. 44 del 25.05.2020), nonché dall'art. 66 del regolamento di contabilità (versione armonizzata), approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 55 del 29.06.2017.

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

- a) a partire dal 2022 *“è stata istituita la Struttura di Programmazione e controllo*

sia per il controllo di gestione, che per il controllo degli equilibri che per il controllo sugli organismi partecipati”;

- b) in tutte le annualità considerate (2021-2023) non sono state richieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario; non è stata impiegata la quota libera dell'avanzo di amministrazione; è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse compatibile con le disponibilità di cassa;
- c) il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2021 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 75 del 09.06.2022 (parere favorevole dell'organo di revisione - verbale n. 11 del 09.05.2022), il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2022 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 75 del 26.07.2023 (parere favorevole dell'organo di revisione - verbale n. 15 del 15.05.2023), mentre il rendiconto di gestione per l'esercizio finanziario 2023 è stato approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 23 del 20.05.2024 (parere favorevole dell'organo di revisione - verbale n. 14 del 09.04.2024);
- d) la parte disponibile del risultato di amministrazione 2021, 2022 e 2023 registra un andamento lievemente crescente nel corso degli anni passando da € 3.193.995,94 nel 2021, a € 3.548.118,52 nel 2022, per arrivare ad € 4.043.531,31 nel 2023;
- e) nel triennio 2021-2023 l'ente non risulta rispettoso dei seguenti parametri di deficiarietà:
- nel 2021: Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%; Indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) + Indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento) maggiore dello 0,60%;
 - nel 2022: Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore dell'1%; Indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) + Indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento) maggiore dello 0,60%;
 - nel 2023: Indicatore 13.1 (Debiti riconosciuti e finanziati) maggiore

dell'1%; Indicatore 13.2 (Debiti in corso di riconoscimento) + Indicatore 13.3 (Debiti riconosciuti e in corso di finanziamento) maggiore dello 0,60%;

- f) nel corso degli esercizi finanziari oggetto di scrutinio è stata svolta attività reportistica.

Alla luce di quanto sopra esposto, **la Sezione prende atto del *modus operandi* osservato dal Comune di Bisceglie nell'esercizio del controllo sugli equilibri finanziari nel triennio 2021-2023 e, ferma restando l'attività di verifica intestata alla stessa Sezione in ordine alla gestione finanziaria dell'ente ai sensi dell'art. 148-bis T.U.E.L., raccomanda all'amministrazione una costante attenzione per le procedure di spesa e la gestione dei flussi di cassa al fine di evitare ritardi nei pagamenti e formazione di debiti.**

6. Controllo sugli organismi partecipati.

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

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

Ai fini del controllo in esame, l'ente programma e definisce preventivamente

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

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

Con riferimento al Comune di Bisceglie, il controllo sulle società partecipate non quotate (*rectius*, sugli organismi partecipati) è disciplinato dall'art. 26-29 del regolamento comunale sui controlli interni (approvato con delibera di Consiglio comunale n. 54 del 29.06.2017 e successivamente modificato con delibera di Consiglio comunale n. 44 del 25.05.2020).

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

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

Organismo partecipato dal Comune di Bisceglie	Tipologia	Quota di partecipazione
Consorzio per lo sviluppo della Area Conca Barese soc. cons. a r.l.	Società consortile	7,50%
Consorzio Teatro Pubblico Pugliese	Ente Pubblico Economico	0,82%
Autorità Idrica Pugliese	Consorzio	1,35%
G.A.L. Ponte Lama s.c.a.r.l.	Società consortile	6,00%
Bisceglie Approdi s.p.a.	Società per azioni	99,26%
S.T.U. Seminario s.p.a.	Società per azioni	5%

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

del Consiglio comunale n. 161 del 23 dicembre 2022, con deliberazione del Consiglio comunale n. 131 del 18 dicembre 2023 e con deliberazione del Consiglio comunale n. 142 del 23 dicembre 2024.

Il monitoraggio sugli organismi partecipati è stato svolto anche in sede di ricognizione degli organismi e società controllate/partecipate ai fini dell’individuazione del perimetro di consolidamento per la predisposizione del bilancio consolidato dell’esercizio, ai sensi dell’art. 11-*bis*, del d.lgs. n. 118/2011, come da deliberazione di G.C. n. 227 del 17.08.22 (esercizio 2021), da deliberazione di G.C. n. 170 del 20 luglio 2023 (esercizio 2022) e da deliberazione di G.C. n. 155 del 25 luglio 2024 (esercizio 2023).

Con le predette deliberazioni, infatti, il Comune di Bisceglie ha individuato – in relazione a ciascun esercizio considerato – sia le componenti del “Gruppo Amministrazione Pubblica” (G.A.P.) del Comune di Bisceglie sia l’Area del consolidamento.

In particolare, per l’esercizio 2021 risulta la ricognizione riportata nei grafici seguenti:

Elenco 1 - Elenco delle componenti del GAP per l’esercizio 2021

Classificazione	Tipologia	Denominazione	Quota di Partecipazione
Enti Strumentali	Ente Pubblico Economico	<i>Consorzio Teatro Pubblico Pugliese</i>	0,82%
	Consorzio	<i>AIP – Autorità Idrica Pugliese</i>	1,35%
	Società consortile	<i>Consorzio per lo sviluppo dell'area della Conca barese</i>	7,50%
	Società consortile	<i>G.A.L. Ponte Lama scarl</i>	6,00%
	Società per azioni	<i>Bisceglie Approdi S.p.A.</i>	99,26%
	Società per azioni	<i>S.T.U. Centro Storico Bisceglie in liquidazione</i>	5%
	Società per azioni	<i>S.T.U. Seminario S.p.A.</i>	5%
	Società a Responsabilità limitata	<i>Gruppo di azione costiera Terre di Mare Scarl in liquidazione</i>	9,50%

Elenco 2 - Elenco delle componenti del GAP rientranti nel consolidamento per l’esercizio 2021

Classificazione	Rapporto con la controllata	Denominazione	Quota di Partecipazione
Società	Partecipata	<i>AIP – Autorità Idrica Pugliese</i>	1,35%
	Controllata	<i>Bisceglie Approdi S.p.A.</i>	99,26%
	Partecipata	<i>G.A.L. Ponte Lama scarl</i>	6,00%

Per l’esercizio 2022, invece, viene in rilievo la seguente classificazione:

Elenco 1 - Elenco delle componenti del GAP per l'esercizio 2022

Classificazione	Tipologia	Denominazione	Quota di Partecipazione
Enti Strumentali	Ente Pubblico Economico	<i>Consorzio Teatro Pubblico Pugliese</i>	0,82%
	Consorzio	<i>AIP – Autorità Idrica Pugliese</i>	1,35%
	Società consortile	<i>Consorzio per lo sviluppo dell'area della Conca barese</i>	7,50%
	Società consortile	<i>G.A.L. Ponte Lama scarl</i>	6,00%
	Società per azioni	<i>Bisceglie Approdi S.p.A.</i>	99,26%
	Società per azioni	<i>S.T.U. Centro Storico Bisceglie in liquidazione</i>	5%
	Società per azioni	<i>S.T.U. Seminario S.p.A.</i>	5%

Elenco 2 - Elenco delle componenti del GAP rientranti nel consolidamento per l'esercizio 2022

Classificazione	Rapporto con la controllata	Denominazione	Quota di Partecipazione
Società	Partecipata	<i>AIP – Autorità Idrica Pugliese</i>	1,35%
	Controllata	<i>Bisceglie Approdi S.p.A.</i>	99,26%
	Partecipata	<i>G.A.L. Ponte Lama scarl</i>	6,00%

Infine, per l'esercizio 2023 si osserva la seguente distinzione:

Elenco 1 - Elenco delle componenti del GAP per l'esercizio 2023

Classificazione	Tipologia	Denominazione	Quota di Partecipazione
Enti Strumentali	Ente Pubblico Economico	<i>Consorzio Teatro Pubblico Pugliese</i>	0,82%
	Consorzio	<i>AIP – Autorità Idrica Pugliese</i>	1,35%
	Società consortile	<i>Consorzio per lo sviluppo dell'area della Conca barese</i>	7,50%
	Società consortile	<i>G.A.L. Ponte Lama scarl</i>	6,00%
	Società per azioni	<i>Bisceglie Approdi S.p.A.</i>	99,26%
	Società per azioni	<i>S.T.U. Centro Storico Bisceglie cancellata il 02/01/2023</i>	5%
	Società per azioni	<i>S.T.U. Seminario S.p.A.</i>	5%

Elenco 2 - Elenco delle componenti del GAP rientranti nel consolidamento per l'esercizio 2023

Classificazione	Rapporto con la controllata	Denominazione	Quota di Partecipazione
Società	Partecipata	<i>AIP – Autorità Idrica Pugliese</i>	1,35%
	Controllata	<i>Bisceglie Approdi S.p.A.</i>	99,26%
	Partecipata	<i>G.A.L. Ponte Lama scarl</i>	6,00%

Posta la descritta evoluzione, con precipuo riferimento al controllo sugli organismi partecipati *ex art. 147-quater T.U.E.L.* nel triennio 2021-2023 si rileva che:

- a) nel 2021 l'ente non era dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 147-quater, co. 1, T.U.E.L.. Sul punto il Comune di Bisceglie ha rappresentato che "l'Ente non ha ritenuto dotare gli uffici di una autonoma struttura in quanto le partecipazioni di capitale detenute sono di modesta entità, mentre l'unica posseduta al 99% è oggetto di razionalizzazione con cessione del 55% del capitale ai soggetti privati".

A partire dal 2022, invece, "è stata istituita la Struttura di Programmazione e

controllo sia per il controllo di gestione, che per il controllo degli equilibri che per il controllo sugli organismi partecipati”;

- b) per il triennio 2021 – 2023 non sono previsti *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali. Chiamato a fornire chiarimenti sul punto, il Comune di Bisceglie ha riferito che *“l'Ente ha partecipazioni di capitale di modesta entità, mentre l'unica posseduta al 99% è oggetto di razionalizzazione e pertanto fornisce report in occasione della asseverazione dei crediti e debiti, dell'approvazione del bilancio di esercizio e del bilancio consolidato”*.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato e **con riserva di svolgere ulteriori verifiche nell'ambito delle specifiche attività di controllo intestate alla Sezione dalle disposizioni del d. lgs. n. 175/2016 (T.U.S.P.)**, la Sezione esorta il Comune di Bisceglie a implementare le attività di monitoraggio su tutti gli organismi partecipati, ponendo particolare attenzione sulla definizione dei reciproci rapporti finanziari di debito-credito. Si rammenta, in proposito, che *“la possibilità di valutare gli equilibri degli enti territoriali, tenendo conto anche dei risultati degli organismi partecipati, presuppone che sia garantita perfetta corrispondenza tra le poste debitorie e creditorie degli enti e le reciproche registrazioni tenute dai rispettivi organismi. A tal fine, l'ordinamento prevede che venga predisposta una informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, che evidenzia analiticamente eventuali discordanze e ne fornisca la motivazione (art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011). L'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio”* (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

L'incertezza dei rapporti economico-finanziari tra l'ente e i suoi organismi partecipati si pone in contrasto con i principi di sana gestione sotto il profilo del rischio per gli equilibri di bilancio. La corretta rilevazione delle reciproche poste creditorie e debitorie risulta, infatti, funzionale a salvaguardare gli equilibri finanziari, posto che attenua il rischio di emersione di passività latenti, suscettibili di tradursi in un esborso finanziario.

Si rammenta, altresì – con riferimento alle *“partecipazioni di capitale di modesta*

entità" evidenziate dall'ente – che il legislatore certamente consente al soggetto pubblico di ritenere modalità organizzativa adeguata la società nella quale l'amministrazione pubblica detenga una partecipazione minoritaria. In tal senso depone l'art. 4, comma 1, del d.lgs. n. 175/2016, il quale ammette (nel rispetto delle condizioni di cui al secondo comma) l'acquisizione o il mantenimento di una "partecipazione... anche di minoranza" e, in generale, contempla la previsione delle società a partecipazione mista pubblico – privata (art. 17) senza definire una partecipazione minima del socio pubblico (ma solo quella del socio privato: art. 17, comma 1, secondo cui "Nelle società a partecipazione mista pubblico-privata, la quota di partecipazione del soggetto privato non può essere inferiore al trenta per cento").

Tuttavia, partecipazioni pulviscolari – come, nella specie, quelle detenute dal Comune di Bisceglie inferiori al 2% - sono in principio inidonee "a consentire ai singoli soggetti pubblici partecipanti di effettivamente incidere sulle decisioni strategiche della società, cioè di realizzare una reale interferenza sul conseguimento del c.d. fine pubblico di impresa (come in precedenza ricostruito) in presenza di interessi contrastanti e, in ultimo, impeditivi. La particolare modestia della partecipazione al capitale normalmente si riflette infatti in una debolezza sia assembleare sia, di riflesso, amministrativa (la quale può di fatto essere compensata solo in situazioni eccezionali dove altri equilibri refluiscano a compensare questa debolezza)" (così, Cons. di Stato, sez. V, n. 578/2019).

Tanto premesso, la Sezione ritiene che il controllo sugli organismi partecipati, come concretamente attuato dal Comune di Bisceglie nel periodo 2021-2023, non sia pienamente adeguato rispetto alla finalità a cui lo stesso controllo è preordinato ai sensi dell'art. 147-quater del T.U.E.L.

Si raccomanda, dunque, al Comune di Bisceglie di intensificare l'attività di controllo e monitoraggio su tutti i propri organismi partecipati, richiedendo a questi ultimi *report* informativi periodici riguardanti i profili organizzativi e gestionali degli stessi, non essendo la partecipazione minoritaria (o addirittura pulviscolare) ragione sufficiente ad affievolire, né tantomeno ad escludere, le verifiche intestate all'ente ai sensi dell'art. 147-quater T.U.E.L.

7. Controllo sulla qualità dei servizi.

Il controllo sulla qualità dei servizi, previsto dall'art. 147, comma 2, lett. e), T.U.E.L., misura l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione degli stessi rispetto a *standard* predefiniti.

Come è stato evidenziato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, tale controllo *“valuta sia l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, sia l'efficacia dei servizi offerti ai cittadini, riflettendo il rapporto tra cittadini e istituzioni. Questo controllo non si limita alla valutazione dell'output, ma considera anche il rispetto delle funzioni di integrità e trasparenza dell'amministrazione”* (cfr. Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG).

In altri termini, tale tipologia di controllo è finalizzata ad intercettare - attraverso la misura della soddisfazione del cittadino - i bisogni dell'utenza e, quindi, a fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. In un sistema integrato dei controlli, dunque, il controllo sulla qualità dei servizi rappresenta uno strumento di misurazione del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'ente (cfr. Corte dei conti, Sez. reg. di contr. per la Sicilia, deliberazione n. 106/2024).

Con riferimento al Comune di Bisceglie, il controllo sulla qualità dei servizi è disciplinato dagli artt. 23, 24 e 25 del regolamento comunale sui controlli interni (approvato con delibera di Consiglio comunale n. 54 del 29.06.2017 e successivamente modificato con delibera di Consiglio comunale n. 44 del 25.05.2020).

Posto il richiamato quadro normativo e regolamentare, sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e nella documentazione prodotta in sede di riscontro istruttorio, nonché sulla base dei dati e delle informazioni acquisite d'ufficio in fase istruttoria, l'esito della verifica sul funzionamento del controllo in esame è sintetizzato come segue:

- a) ai sensi dell'art. 23, comma 3, del richiamato regolamento comunale sui controlli interni *“la struttura deputata al controllo di gestione ed al controllo strategico, sovrintende al controllo sulla qualità dei servizi e ne utilizza gli esiti per la predisposizione dei referti di competenza”*.

Nella specie, secondo quanto riferito dall'ente in sede di riscontro, a partire dal 2022 *"è stata istituita la Struttura di Programmazione e controllo sia per il controllo di gestione, che per il controllo degli equilibri che per il controllo sugli organismi partecipati"*. Sembrerebbe, dunque, che - diversamente da quanto previsto dal citato art. 23, comma 3 - tale Struttura non si occupi anche dello svolgimento del controllo sulla qualità dei servizi (né l'ente ha indicato una diversa Struttura a ciò deputata);

- b) sebbene nei referti relativi alle annualità considerate (2021-2023) l'ente abbia dichiarato di aver adottato e pubblicato la Carta dei servizi, nella Sezione *"Amministrazione trasparente/ Servizi erogati/ Carta dei servizi e standard di qualità"* del sito istituzionale dell'ente (accessibile all'indirizzo: <https://www.comune.bisceglie.bt.it/amministrazione-trasparente/servizi-erogati/carta-dei-servizi-e-standard-di-qualit/>) non risulta pubblicata alcuna Carta dei servizi.

Risultano invece pubblicati diversi prospetti informativi in formato *excel* riguardanti i vari servizi offerti dal Comune di Bisceglie, quali, ad esempio, il prospetto relativo alla *"Refezione scolastica"* e quello relativo ai *"Benefici economici per la maternità (L. 448/98)"*. In tali prospetti sono sinteticamente riportate le indicazioni riguardanti le caratteristiche del servizio, le modalità di erogazione, la tipologia di utenza, la Struttura organizzativa, il Dirigente responsabile, le dimensioni del servizio, l'accessibilità al servizio, la tempestività, la trasparenza e l'efficacia;

- c) per tutte le annualità in esame (2021-2023) il Comune di Bisceglie ha evidenziato che *"non risultano servizi pubblici gestiti in house da società comunali"*;
- d) nel triennio 2021-2023 le rilevazioni sulla qualità dei servizi non sono state estese agli organismi partecipati;
- e) nel triennio 2021-2023 l'ente:
- non ha effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni);
 - non ha effettuato confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di

qualità raggiunti da altre amministrazioni;

- non ha previsto forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli *standard* di qualità.

In riscontro a specifica richiesta di chiarimenti, il Comune di Bisceglie ha rappresentato che *“l'ente pur avendo in animo di applicare i criteri di customer satisfaction non ha sviluppato metodologie per tutto l'ente”* e che *“non risultano attivati procedure di customer satisfaction”*.

Altresì, l'ente ha evidenziato che *«con Deliberazione di Giunta Comunale n.232 del 03/11/2023 è stato costituito il Gruppo di Autovalutazione (GAV) per il progetto "La partecipazione di cittadini e utenti al processo di misurazione della performance organizzativa e valorizzazione della performance individuale come strumento di gestione delle risorse umane" promosso dal FORMEZ, con il quale sono state poste le basi per l'avvio di una revisione degli strumenti a disposizione dell'Ente»*.

- f) per tutte le annualità oggetto di indagine (2021-2023) l'ente non ha fornito indicazioni in ordine all'eventuale innalzamento degli *standard* economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati, limitandosi a riferire che *“non è stato definito un set di indicatori pubblicizzati”*.

Alla luce di quanto sin qui rappresentato si ritiene che il controllo sulla qualità dei servizi, come concretamente attuato dal Comune di Bisceglie nel periodo 2021-2023, sia inadeguato rispetto alla finalità a cui lo stesso controllo è preordinato ai sensi dell'art. 147, comma 2, lett. e), T.U.E.L.

Pertanto, **la Sezione raccomanda all'amministrazione comunale di attuare a regime le disposizioni e le metodologie di un reale controllo sulla qualità dei servizi, assicurando l'innalzamento degli *standard* di qualità con riguardo a ogni tipologia di servizio oggetto di monitoraggio e valutazione, da realizzare attraverso la rilevazione della soddisfazione degli utenti (*customer satisfaction*), il confronto sistematico (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e la consultazione di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*).**

Si invita, infine, il Comune di Bisceglie a pubblicare i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti sul proprio sito istituzionale.

8. Appendice P.N.R.R.

L'obbligo di adeguare il sistema dei controlli interni alle esigenze di monitoraggio della corretta attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.) riguarda tutti gli enti locali, a prescindere dalla dimensione, nella misura in cui tali enti rivestano il ruolo di soggetti attuatori di interventi previsti dal predetto Piano. L'entità delle risorse del P.N.R.R. messe a disposizione degli enti locali amplia, infatti, la loro capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza. Nella specie, il Comune di Bisceglie è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi P.N.R.R..

Sulla base di quanto dichiarato dall'ente nei referti relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023 e dei chiarimenti offerti in sede istruttoria risulta che:

- a) all'interno dell'ente è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi P.N.R.R., diversa a seconda dello specifico progetto finanziato (ad es. Ripartizione SUAP-SUA-AMBIENTE-P.N.R.R. - Ufficio P.N.R.R. o Ripartizione Pianificazione Programmi ed Infrastrutture);
- b) la *governance* adottata ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di *milestone* e *target* del P.N.R.R., è valutata dall'Organo politico congrua ed efficace;
- c) l'ente non ha adottato specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del P.N.R.R. al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione e conflitti di interesse;
- d) è stata effettuata la specifica ricognizione in ordine ai fondi non nativi P.N.R.R., *"atteso che tutti i fondi di cui risulta essere beneficiario il Comune di Bisceglie sono monitorati e rendicontati attraverso la piattaforma REGIS"*;
- e) i sistemi informatici dell'ente non hanno alimentato efficacemente e tempestivamente i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli

obiettivi del P.N.R.R. nei tempi programmati e, in caso contrario, di adottare eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione.

In proposito, l'ente ha precisato che *"l'attuale sistema informatico non consente ancora un efficace interfaccia tra i flussi che sarà implementata con idoneo supporto finanziato con fondi PNRR"*.

La Sezione – nel prendere atto delle dichiarazioni rese dall'ente e con riserva di svolgere ulteriori approfondimenti nell'ambito delle verifiche ad essa intestate in ordine al ciclo di gestione dei progetti finanziati con risorse P.N.R.R. – evidenzia che il Comune di Bisceglie, in quanto soggetto attuatore di progetti finanziati con le risorse del P.N.R.R., è tenuto a rafforzare le proprie capacità tecniche e operative con particolare riguardo alle attività di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi (in questo senso cfr. le indicazioni formulate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/SEZAUT/2022/INPR).

In questa prospettiva, si rammenta che la presenza, in bilancio, di risorse afferenti a progetti finanziati con il P.N.R.R. richiede un'attenzione maggiore sulla corretta e integrale contabilizzazione dei flussi di cassa vincolati rispetto alle componenti libere, al fine di garantire gli equilibri della gestione di competenza e di cassa, attraverso un tracciamento trasparente delle entrate e delle uscite con finanziamento specifico (cfr. *ex multis*, Corte dei conti, Sezione delle Autonomie, deliberazione n. 2/SEZAUT/2022; Corte dei conti, sez. reg. di contr. per il Lazio, deliberazione n. 102/2022/PRSE).

Ciò posto, **si richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di adottare misure organizzative che siano concretamente idonee ad assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione, eventualmente anche attraverso un adeguamento del sistema dei controlli interni e l'implementazione di un sistema interno di *audit*.**

9. Conclusioni.

L'esame dei referti annuali e i chiarimenti forniti dall'amministrazione in sede istruttoria evidenziano un sistema dei controlli interni per gli anni 2021-2023

che - rispetto alle specifiche finalità a cui il sistema medesimo è preordinato dalla legge - risulta inadeguato sotto il profilo delle concrete modalità di funzionamento. Ciò, con conseguenti ricadute negative sull'efficienza e sull'efficacia della gestione dell'ente, nonché sugli equilibri di bilancio dello stesso ente.

Tanto considerato, poste le criticità rilevate e con riserva di verificare il superamento delle stesse in occasione dei prossimi cicli di controllo di competenza, la Sezione rivolge al Comune di Bisceglie le seguenti raccomandazioni:

- a) con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, si invita l'ente ad adottare una modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche che proiettino i controlli nella logica del rischio, presidiando in maniera non casuale le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti, nonché a svolgere il controllo tempestivamente in conformità alle prescrizioni normative e del regolamento comunale vigente: ciò, al fine di garantire l'efficacia del controllo medesimo e consentire all'amministrazione di autocorreggersi alla luce degli esiti registrati negli anni precedenti;
- b) con riguardo al controllo di gestione, si esorta l'ente ad adottare appropriate misure correttive - qualora lo stesso ente non abbia già provveduto in tal senso - finalizzate al ripristino della piena funzionalità del controllo in esame, quale strumento essenziale di verifica interna e supporto al processo decisionale e programmatico dell'ente. In particolare, si invita l'ente a conformare tale controllo ai pertinenti parametri metodologici e normativi, anche tenuto conto del prossimo avvio della contabilità *accrual* previsto dalla riforma 1.15 del P.N.R.R., nonché a: *i)* implementare il controllo di gestione con l'elaborazione e l'applicazione dei necessari indicatori di efficacia ed efficienza; *ii)* svolgere un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi, così da poter incidere sull'attività in corso conformemente alle disposizioni regolamentari e attraverso eventuali scelte di adeguamento e modifica degli obiettivi da raggiungere; *iii)* elaborare

report analitici nei quali siano chiaramente illustrati i dati ivi riportati e le cause di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati;

- c) in merito al controllo strategico, si raccomanda al Comune di Bisceglie di attivarsi tempestivamente per implementare tale controllo secondo le disposizioni regolamentari adottate dallo stesso Comune.

Si invita, dunque, l'ente a individuare una apposita Struttura deputata allo svolgimento delle attività inerenti al controllo in questione nonché ad assicurare l'integrazione tra il controllo strategico e il controllo di gestione, anche al fine di attuare un controllo esaustivo e attendibile dei risultati raggiunti dall'Amministrazione;

- d) con riferimento al controllo sugli equilibri finanziari, si raccomanda all'ente di prestare una costante attenzione alle procedure di spesa e alla gestione dei flussi di cassa al fine di evitare ritardi nei pagamenti e formazione di debiti;

- e) in ordine al controllo sugli organismi partecipati, si esorta l'ente a implementare le attività di monitoraggio su tutti gli organismi partecipati, ponendo particolare attenzione sulla definizione dei reciproci rapporti finanziari di debito-credito e richiedendo agli stessi organismi *report* informativi periodici riguardanti i profili organizzativi e gestionali dei medesimi, non essendo la partecipazione minoritaria (o addirittura pulviscolare) ragione sufficiente ad affievolire, né tantomeno ad escludere, le verifiche intestate all'ente ai sensi dell'art. 147-*quater* T.U.E.L.;

- f) con riguardo al controllo sulla qualità dei servizi, si invita l'ente ad attuare a regime le disposizioni e le metodologie di un reale controllo sulla qualità dei servizi, assicurando l'innalzamento degli *standard* di qualità con riguardo a ogni tipologia di servizio oggetto di monitoraggio e valutazione, da realizzare attraverso la rilevazione della soddisfazione degli utenti (*customer satisfaction*), il confronto sistematico (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e la consultazione di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*).

Si invita, inoltre, il Comune di Bisceglie a pubblicare i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti sul proprio sito istituzionale;

g) con riferimento al monitoraggio delle opere finanziate con fondi P.N.R.R.

si invita l'ente a rafforzare le proprie capacità tecniche e operative con particolare riguardo alle attività di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi.

In questa prospettiva, si richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di adottare misure organizzative che siano concretamente idonee ad assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione, eventualmente anche attraverso un adeguamento del sistema dei controlli interni e l'implementazione di un sistema interno di *audit*.

P.Q.M.

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

ACCERTA

la inadeguatezza del funzionamento del sistema sotto il profilo delle concrete modalità di svolgimento, nei termini indicati in parte motiva, con riserva di verificare gli eventuali miglioramenti apportati in occasione delle prossime verifiche di competenza;

RACCOMANDA

al Comune di Bisceglie (BT) di adottare le misure necessarie tese al miglioramento del funzionamento del sistema dei controlli interni, come evidenziato nella parte motiva della deliberazione e, in specie:

a) di adottare una modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche che proiettino i controlli di regolarità amministrativa e contabile 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, nonché di svolgere il controllo

tempestivamente in conformità alle prescrizioni normative e del regolamento comunale vigente: ciò, al fine di garantire l'efficacia del controllo medesimo e consentire all'amministrazione di autocorreggersi alla luce degli esiti registrati negli anni precedenti;

- b) di adottare appropriate misure correttive - qualora l'ente non abbia già provveduto in tal senso - finalizzate al ripristino della piena funzionalità del controllo di gestione, quale strumento essenziale di verifica interna e supporto al processo decisionale e programmatico dell'ente. In particolare, si invita l'ente a conformare tale controllo ai pertinenti parametri metodologici e normativi, anche tenuto conto del prossimo avvio della contabilità *accrual* previsto dalla riforma 1.15 del P.N.R.R., nonché a: i) implementare il controllo di gestione con l'elaborazione e l'applicazione dei necessari indicatori di efficacia ed efficienza; ii) svolgere un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi, così da poter incidere sull'attività in corso conformemente alle disposizioni regolamentari e attraverso eventuali scelte di adeguamento e modifica degli obiettivi da raggiungere; iii) elaborare *report* analitici nei quali siano chiaramente illustrati i dati ivi riportati e le cause di eventuali scostamenti rispetto agli obiettivi programmati;
- c) di attivarsi tempestivamente per implementare il controllo strategico secondo le disposizioni regolamentari adottate dallo stesso Comune, nonché di istituire una apposita Struttura deputata allo svolgimento delle attività inerenti al controllo in questione e di assicurare l'integrazione tra il controllo strategico e il controllo di gestione, anche al fine di attuare un controllo esaustivo e attendibile dei risultati raggiunti dall'Amministrazione;
- d) di prestare una costante attenzione alle procedure di spesa e alla gestione dei flussi di cassa al fine di evitare ritardi nei pagamenti e formazione di debiti;
- e) di implementare le attività di monitoraggio su tutti gli organismi partecipati, ponendo particolare attenzione sulla definizione dei reciproci rapporti finanziari di debito-credito e richiedendo ai medesimi organismi *report* informativi periodici riguardanti i profili organizzativi e gestionali;
- f) di attuare a regime le disposizioni e le metodologie di un reale controllo sulla

qualità dei servizi, assicurando l'innalzamento degli *standard* di qualità con riguardo a ogni tipologia di servizio oggetto di monitoraggio e valutazione, da realizzare attraverso la rilevazione della soddisfazione degli utenti (*customer satisfaction*), il confronto sistematico (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e la consultazione di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*).

Si raccomanda, inoltre, all'ente di pubblicare i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti sul proprio sito istituzionale;

- g) di rafforzare le proprie capacità tecniche e operative con particolare riguardo alle attività di programmazione, attuazione, monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi finanziati con fondi P.N.R.R.

In questa prospettiva, si raccomanda all'ente di adottare misure organizzative che siano concretamente idonee ad assicurare il rispetto delle scadenze di rendicontazione, eventualmente anche attraverso un adeguamento del sistema dei controlli interni e l'implementazione di un sistema interno di *audit*.

DISPONE

- la trasmissione della presente deliberazione, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco del Comune di Bisceglie (BT), al Segretario Generale e all'Organo di revisione;
- la trasmissione della presente pronuncia, a cura della Segreteria della Sezione, alla Procura regionale della Corte dei conti territorialmente competente ai sensi degli artt. 52, comma 4, c.g.c. e 148, comma 4, del d.lgs. n. 267/2000;
- la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale dell'ente ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013.

Così deliberato in Bari, nella camera di consiglio del 26 settembre 2025.

Il Magistrato relatore
(Benedetta CIVILLA)

La Presidente
(Cinzia BARISANO)

Il Direttore della Segreteria
(Elisabetta LENOCI)