



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 26 gennaio 2022

composta dai magistrati:

Dott. Vincenzo PALOMBA	Presidente (relatore)
Dott. Fabia D'ANDREA	Consigliere
Dott. Fabio CAMPOFILONI	Referendario
Dott. Matteo SANTUCCI	Referendario
Dott. Fabio BELFIORI	Referendario

VERIFICHE IN TEMA DI CONTROLLI INTERNI ART. 148 TUEL
COMUNE DI ASCOLI PICENO (AP)

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000 che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 2.7.2008);

VISTO l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i. recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTO, in particolare, l'art. 148 del citato d.lgs. n. 267/2000, novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'art. 3, del d.l. n. 174/2012, così come modificato dall'art. 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 11

dicembre 2014, n. 28/SEZAUT/2014/INPR, relativa all'approvazione delle linee guida per il referto annuale dei Sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e dei Presidenti delle città metropolitane e delle province sul funzionamento dei controlli interni;

VISTE le "Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane edel Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlliinterni nell'esercizio 2018" approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 22/2019/INPR del 29 luglio 2019;

VISTE le "Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane edel Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlliinterni nell'esercizio 2019" approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 19/SEZAUT/2020/INPR del 27 ottobre 2020;

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Ascoli Piceno relativi agli anni 2018 e 2019, inviati alla Sezione regionale di controllo in data 30 ottobre 2019, 12 agosto 2020 e 08 marzo 2021;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, protocollo n. 3746 del 11 agosto 2021 avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nei citati referti:

VISTA la risposta fornita dall'Ente con nota prot n. 80834, acquisita agli atti al prot. n. 4179 del 29 settembre 2021 (in sostituzione della precedente n. 80468 acquisita al prot. n. 4165 del 28 settembre 2021) e corredata dalla versione rettificativa dei referti 2018 e 2019;

UDITO il relatore, Presidente Vincenzo Palomba;

FATTO

L'attenzione del legislatore per il sistema dei controlli interni negli enti locali e l'importanza che lo stesso riveste nel garantire la sana gestione finanziaria degli stessi hanno trovato espressione nell'evoluzione normativa in materia di poteri di verifica attribuiti alla Corte dei conti già a partire dall'art. 3, c. 4, della L. n. 20/1994 e dall'art. 7, c. 7, della L. n. 131/2003.

In tale direzione l'art. 148 del TUEL, a seguito delle modifiche introdotte dal D.L. n. 174/2012 e n. 91/2014, ha richiesto ai sindaci dei comuni con popolazione superiore ai

15.000 abitanti e ai Presidenti delle città metropolitane e delle province la redazione, avvalendosi del direttore generale o del segretario, di un referto annuale a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale referto, strutturato in forma di questionario secondo le linee guida annuali della Sezione delle Autonomie, va trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo, andando ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli enti locali; ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni il citato art. 148 del TUEL, ferma restando la relativa natura fondamentale collaborativa, ha, inoltre, previsto, al comma 4, che le Sezioni giurisdizionali regionali, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare a carico degli amministratori locali, apposita sanzione pecuniaria.

Le finalità del controllo affidato alla Corte - delineate con precisione dalla Sezione delle Autonomie a partire dalla deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR - comprendono: verifiche dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni; valutazioni degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati; verifiche dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile; rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente; consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato, con deliberazione n. 22/2019/INPR del 29 luglio 2019, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2018 e, con deliberazione n. 19/2020/INPR del 27 ottobre, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2019. Inoltre, con deliberazione n. 18/2020/INPR del 22 ottobre, sempre la Sezione delle autonomie ha approvato apposite linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza Covid-19.

In seguito all'analisi del questionario-referto del Comune di Ascoli Piceno relativo agli esercizi 2018 e 2019, sono state rilevate criticità nell'organizzazione e nell'attuazione di

controlli interni in relazione alle quali la Sezione ha richiesto, con nota istruttoria prot. n. 3746 del 11 agosto 2021, chiarimenti e precisazioni, forniti con nota n. 80834 del 28 settembre 2021 acquisita agli atti al prot. n. 4179 del 29 settembre 2021.

Dall'esame della documentazione acquisita è emerso quanto segue:

1. Il sistema dei controlli.

Al punto 1.2 del questionario è stato attestato che i n. 2 report previsti/programmati negli anni 2018 e 2019 nell'ambito del controllo di gestione e del controllo strategico, non sono stati effettivamente prodotti come, parimenti, nell'anno 2018 non sono stati prodotti i n. 2 report di controllo sugli organismi partecipati previsti/programmati nell'esercizio. A seguito dei chiarimenti richiesti l'Ente ha riferito che il controllo di gestione ed il controllo strategico sono stati espletati, nelle annualità 2018 e 2019, con periodicità semestrale attraverso le conferenze dei Dirigenti, alla presenza del Segretario Generale e del Sindaco, e che le relative risultanze sono esitate in verbali di convalida conservati agli atti dell'Amministrazione anziché in effettiva reportistica. Secondo quanto rappresentato dall'Ente, le conferenze semestrali dei Dirigenti erano finalizzate *"a dar conto del grado di realizzazione delle strategie definite dall'Amministrazione Comunale nelle Linee programmatiche di inizio mandato, dettagliate successivamente all'interno dei D.U.P. e dei P.E.G 2018 e 2019"*. Quanto al controllo sugli organismi partecipati, l'Ente ha riferito di aver esercitato tale attività in conformità ai regolamenti al tempo vigenti, attraverso l'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati predisponendo puntuale reportistica (report/fogli di lavoro) in due specifici momenti e, precisamente, all'atto della verifica della salvaguardia degli equilibri generali di bilancio di cui all'art. 193 del d. lgs 267/2000, approvata con la delibera di Consiglio Comunale n. 29 in data 31/07/2018, e all'atto nell'approvazione del bilancio consolidato 2018 adottato con delibera di Consiglio Comunale n. 41 del 10/10/2019.

Al punto 1.4 del questionario sono state registrate criticità, per le annualità 2018 e 2019, nell'organizzazione o nell'attuazione del controllo di regolarità amministrativa e contabile, del controllo di gestione e di quello strategico, unitamente alla registrazione di criticità, limitatamente all'anno 2018, nell'organizzazione o nell'attuazione del controllo sulla qualità dei servizi. In sede istruttoria l'Ente ha imputato le riscontrate criticità, peraltro di grado "basso", con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile ed al controllo strategico, ad acclarati problemi organizzativi, peraltro rilevati dallo stesso

Segretario Generale e verbalizzati agli atti, dovuti alla carenza di personale preposto alla specifica attività per il controllo di regolarità, alla circostanza di aver predisposto verbali anziché apposita reportistica per i controlli di gestione e strategico, nonché, con riferimento al controllo sulla qualità dei servizi, all'assenza nell'ambito dell'Amministrazione di un ufficio interamente preposto allo svolgimento del controllo *de quo*.

Al punto 1.5 del referto è stata evidenziata, per l'annualità 2018, la mancata adozione di report nell'ambito del controllo di gestione e del controllo sulla qualità dei servizi dando atto del mancato avvio di azioni correttive in relazione a ciascuna tipologia di controllo mentre per l'annualità 2019 è stata attestata la mancanza produzione di reportistica nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile e del controllo strategico dando, peraltro, atto dell'avvio di azioni correttive solo per il controllo sugli organismi partecipati in relazione ai n. 2 report ufficializzati in tale ambito. In sede istruttoria l'ente ha ribadito, per l'annualità 2018, l'avvenuta predisposizione di verbali anziché di specifica reportistica con riferimento al controllo di gestione, imputando l'assenza di report ufficializzati nell'ambito del controllo sulla qualità dei servizi ai problemi organizzativi sopra evidenziati che, peraltro, sono rimasti irrisolti anche nella successiva annualità, trovando una giusta definizione solo nel corrente anno attraverso l'istituzione, con delibera di Giunta Comunale n. 348 dell'11 novembre 2021 (acquisita agli atti con prot. n. 5001 in data 16/11/2021), di un "*Gruppo di lavoro controllo sulla qualità dei servizi*" a supporto del Segretario Generale e dallo stesso diretto. Medesime deduzioni sono state svolte dall'Ente per l'annualità 2019 con riferimento all'adozione di verbali anziché report per il controllo strategico (n. 2 verbali) e per il controllo di gestione (n. 2 verbali e n. 2 note interne) mentre relativamente al controllo di regolarità amministrativa e contabile l'ente ha rappresentato di non aver prodotto reportistica bensì una relazione allegata alla d.g. n. 126/2021 recante ad oggetto "*Preso d'atto della relazione del controllo successivo di regolarità amministrativa per l'anno 2019*".

Da ultimo, l'Ente ha precisato che negli esercizi 2018 e 2019 non sono state messe in atto azioni correttive nelle altre tipologie di controllo non essendo emerse criticità tali da richiedere modifiche nell'azione amministrativa, a seguito delle analisi fatte e delle risultanze esitate nei relativi verbali, non fornendo, tuttavia, elementi di dettaglio in ordine alle azioni correttive avviate nell'anno 2019 in riferimento al controllo sugli organismi partecipati.

Al punto 1.6 è stato attestato che nell'annualità 2018 sono intervenute modifiche nel

sistema dei controlli interni, in un'ottica di maggiore integrazione e raccordo tra le singole tipologie di controllo, con riferimento al controllo di regolarità amministrativa contabile ed al controllo di gestione. In sede istruttoria l'ente ha rappresentato, in contrasto con quanto attestato nel questionario agli atti, che nell'annualità 2018 non sono intervenute modifiche nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile, allegando all'uopo una versione rettificativa sul punto del questionario originario, mentre con riferimento al controllo di gestione è stato analizzato un quantitativo maggiore di dati in sede di conferenza dei dirigenti. In pari sede l'ente ha, altresì, precisato di aver portato a compimento, proprio nell'esercizio 2018, l'attività di implementazione del sistema dei controlli come programmata nel DUP 2016-2018 attraverso un sistema di coordinamento delle attività svolte dai servizi controlli interni, spending review e controlli di gestione, pur avvalendosi di professionalità esterne stante l'assenza di strutture organizzative interne all'uopo preposte.

2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Nella fase preventiva il controllo di regolarità contabile viene svolto dal Dirigente o dal Direttore di Ragioneria (o suo sostituto) su ogni proposta di deliberazione che comporti impegno di spesa o diminuzione di entrata di competenza del Consiglio Comunale e della Giunta Comunale attraverso il rilascio del parere di regolarità amministrativa, datato e sottoscritto ed inserito nell'atto in corso di formazione. In tale fase vengono verificati: la conformità dell'atto a quanto previsto nella relazione Previsionale e Programmatica e nei Bilanci di previsione approvati, le implicazioni sulla situazione economica e patrimoniale dell'Ente; il rispetto delle competenze proprie dei soggetti dell'Ente sotto il profilo contabile; la corretta imputazione al bilancio e la disponibilità del fondo iscritto sul relativo intervento o capitolo; la regolarità della documentazione; l'esistenza del presupposto dal quale sorge il diritto dell'obbligazione; la conformità alle norme fiscali; il rispetto dell'Ordinamento Contabile degli Enti Locali e delle norme del Regolamento. Ai controlli di regolarità contabile provvede il Dirigente o il Direttore di Ragioneria (o suo sostituto), il quale verifica la regolarità contabile dell'azione amministrativa con i criteri sopra specificati attraverso gli strumenti del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria ex art. 151, co.4, del TUEL e ss.mm.ii..

Nella fase successiva all'adozione degli atti amministrativi, il controllo di regolarità amministrativa sugli atti del Comune (determinazioni di impegno di spesa, contratti e altri

atti amministrativi), di tipo interno e a campione a mezzo di estrazione casuale, viene espletato di prassi con cadenza quadrimestrale sotto la direzione del Segretario Generale che si avvale del Servizio Pianificazione e Controllo strategico e di altri eventuali servizi comunali, sulla base del piano annuale predisposto dal medesimo Segretario che prevede il controllo di almeno il 5 per cento delle determinazioni di spesa e dei contratti. In tale fase viene verificata la conformità e la coerenza degli atti e/o procedimenti oggetto del controllo agli standard di riferimento (regolarità delle procedure, rispetto dei tempi, correttezza formale degli atti, affidabilità dei dati riportati nei provvedimenti, rispetto delle normative di settore, conformità al programma di mandato, PEG, atti di programmazione, atti di indirizzo e direttive interne). Al termine del controllo di ciascun atto e/o procedimento viene redatta una scheda di conformità agli standard predefiniti, da allegare alle risultanze, formante oggetto delle relazioni quadrimestrali e annuali poi trasmesse ai responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti, all'O.I.V. ed al Consiglio comunale. La segnalazione di singole irregolarità, sostanzialmente rilevanti, al competente responsabile, avviene tempestivamente all'atto del rilievo al fine di consentire eventuali azioni correttive.

Al punto 2.5 del questionario viene indicato che il controllo successivo di regolarità è stato effettuato solo su un ridotto numero di atti, pari a n. 146 nel 2018 con n. 10 irregolarità riscontrate, di cui n. 5 sanate e n. 240 nel 2019 di cui non sono state riscontrate irregolarità segnalate in modo puntuale. In sede di riscontro istruttorio l'ente ha risposto nei seguenti termini:

"il numero totale di atti emessi nel corso degli anni 2018 e 2019: totale atti emessi nel 2018: 5.312, totale atti emessi nel 2019: 5.229; la percentuale degli atti soggetti a controllo 2018: 2,75%, la percentuale degli atti soggetti a controllo 2019: 4,59%;

– i criteri di selezione e le tecniche di campionamento adottate per la scelta degli atti da sottoporre a controllo: come previsto nel "Piano operativo del controllo di regolarità amministrativa":

4. METODOLOGIA DI CAMPIONAMENTO

Al fine di assicurare un'attività di controllo tempestiva e allo stesso tempo significativa, si fissano i seguenti contingenti da sottoporre a verifica quadrimestrale.

A) Determinazioni: 5% delle determinazioni poste in essere nel quadrimestre di riferimento da ciascun Dirigente e dai Responsabili UOA Avvocatura e UOA Polizia Municipale e Protezione Civile;

B) *Procedimenti: 5% dei Procedimenti come individuati alla lettera B) del precedente punto n. 2 del presente piano.*

C) *Contratti: i contratti derivanti da procedure aperte o ristrette stipulate in forma pubblico amministrativa sono sottoposti al controllo all'atto del rogito e con riferimento alla fase dell'esecuzione in numero di 1 da controllare mediante la somministrazione di apposito questionario.*

Inoltre, il 5% dei contratti conclusi in forma di scrittura privata con firme autenticate di importo superiore a euro 100.000,00. Tra questi, con riferimento alla fase dell'esecuzione: n.1, da controllare mediante la somministrazione di apposito questionario.

Per quanto riguarda le determinazioni, si specifica che dovranno considerarsi quelle adottate nel quadrimestre considerato e pubblicate sull'Albo Pretorio on - line.

Per quanto riguarda i procedimenti di cui alla precedente lettera B) i Dirigenti/Responsabili UOC Avvocatura e Polizia Municipale, una volta sorteggiata la tipologia di procedimento dovranno inviare, entro quattro giorni dalla data della richiesta, l'elenco dei provvedimenti adottati nel quadrimestre per la tipologia di procedimento estratto. Si procederà per ciascun elenco inviato dai dirigenti ad una ulteriore estrazione del 5%.

Per quanto riguarda i contratti si procederà a richiedere all'Ufficio Contratti del Comune l'elenco di quelli stipulati nel quadrimestre di riferimento per ogni tipologia individuata alla precedente lettera C) del presente punto.

5. METODOLOGIA DI SORTEGGIO

Negli ambiti di attività sopra individuati si procederà ai controlli mediante estrazione, di cui verrà redatto verbale, da svolgersi normalmente con cadenza quadrimestrale presso l'Ufficio del Segretario Generale, in data e ora preannunciate mediante apposita comunicazione inviata ai Dirigenti.

L'estrazione avverrà utilizzando una procedura informatica che permette una selezione casuale degli atti, nel rispetto della tipologia e dei criteri stabiliti. Saranno estratti un numero minimo di 1 (uno) atto adottato per ciascuna categoria considerata, fatta salva l'ipotesi in cui per alcune tipologie di atti e/o procedimenti non vi siano atti o provvedimenti adottati o non vi siano contratti stipulati nel quadrimestre di riferimento.

- Motivazione del contenuto numero di atti esaminati: poiché nel numero complessivo di atti sono comprese le delibere di Giunta e di Consiglio, non soggette al controllo successivo di regolarità amministrativa contabile, all'Ente risulta che la percentuale sia idonea."

Ai punti 2.7 e 2.8 del questionario è stato, infine, indicato che, per le annualità 2018 e 2019, non 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 e che non

sono state verificate le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, secondo le modalità di cui all'art. 41 del d.l. n. 66/2014, conv. dalla l. n. 89/2014. In sede istruttoria l'ente ha ammesso di aver interpretato erroneamente il quesito 2.7 riferendo, invero, di aver correttamente espletato i controlli di regolarità amministrativa e contabile, negli esercizi considerati, in conformità alla normativa vigente ed ai regolamenti interni secondo le modalità esplicitate al precedente punto 2.5. In pari sede, con riferimento alla verifica delle attestazioni concernenti i pagamenti posteriori alla scadenza nelle annualità in esame, il Comune ha dichiarato di aver adempiuto diligentemente a quanto di competenza, pur avendo risposto erroneamente nel questionario al quesito 2.8.

3. Il controllo di gestione.

Il controllo di gestione, disciplinato dall'art. 8 del Regolamento Comunale, è attuato con cadenza almeno semestrale dal Segretario Generale, per il tramite del Servizio Controllo di Gestione, con la necessaria collaborazione del Dirigente del Servizio Finanziario e dell'unica risorsa in forza al Servizio dei Controlli Interni. Secondo quanto riferito dall'Ente, tale attività è stata espletata, nelle annualità considerate, attraverso le conferenze dei Dirigenti dirette alla verifica ed al monitoraggio dell'attività dell'Amministrazione con particolare riferimento agli obiettivi di gestione assegnati. L'attività di controllo si è articolata nelle seguenti fasi: predisposizione di un Piano dettagliato di Obiettivi; rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché dei risultati raggiunti in riferimento ai singoli servizi e centri di costo; verifica dei dati predetti in relazione al Piano degli Obiettivi al fine di verificarne lo stato d'attuazione e di misurarne l'efficacia, l'efficienza e l'economicità. Entro 10 giorni dalla chiusura dell'attività di verifica, il Segretario Generale trasmette il referto ai dirigenti, al Sindaco ed all'OIV. Al termine di ogni esercizio il Segretario Generale provvede poi a trasmettere il referto conclusivo alla sezione regionale della Corte dei conti.

Al punto 3.2 del questionario l'Ente ha dichiarato che il controllo di gestione non si avvale, per l'annualità 2018, di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia. In sede istruttoria, invero, in discordanza rispetto a quanto attestato nel referto 2018, l'ente ha riferito di avvalersi, ormai da anni, di un sistema di

contabilità economico patrimoniale integrato con la contabilità finanziaria e precisamente di un *software* in grado di procedere alle rilevazioni attraverso il metodo della partita doppia.

Al punto 3.3 del questionario l'ente ha risposto "*non ricorre la fattispecie*" al quesito diretto a conoscere se i regolamenti o le delibere dell'Ente, per le annualità 2018 e 2019, prevedessero espressamente che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si attenessero alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni. In sede istruttoria l'Ente ha risposto precisando che la risposta "*non ricorre la fattispecie*" è da intendersi riferita alla circostanza che il Comune non è dotato strutturalmente di articolazioni organizzative decentrate.

Al punto 3.5 del questionario l'ente ha dichiarato che nell'anno 2018 non è stato elaborato l'indicatore di analisi finanziaria (f). In merito, l'Ente ha rappresentato di aver elaborato gli indicatori di analisi finanziaria, per entrambe le annualità considerate, sia in fase previsionale, che in sede di verifica della gestione e in sede di rendiconto.

Al punto 3.6 del questionario l'ente ha dichiarato, per gli anni 2018 e 2019, che il controllo di gestione non è stato in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi. In sede istruttoria l'Ente ha confermato l'assunto precisando di aver, tuttavia, dovuto riprogrammare alcuni obiettivi, nel corso delle annualità 2018 e 2019, attraverso l'adozione di specifici atti: adozione del PEG e relative modifiche ed integrazioni (D.G. n. 100 del 11/05/2018, n. 15 del 28/01/2019 e n. 104 del 17/05/2019).

Inoltre l'ente ha rappresentato di aver risposto "*nd*" al quesito 3.8 diretto a conoscere il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa, nelle annualità oggetto di esame, per le aree: a) servizi amministrativi b) servizi tecnici e c) servizi alla persona, in quanto, tenuto conto della propria organizzazione per settori e servizi e della trasversalità delle funzioni espletate, non era in grado di indicare compiutamente il grado di raggiungimento degli obiettivi secondo l'articolazione espressa nel quesito, pur precisando che la misurazione dei medesimi avviene comunque, in linea generale e cumulativa, nei referti della relazione sulla performance (D.G. n. 124 del 23/05/2019 e n. 147 del 23/05/2020).

Il Regolamento comunale sui Controlli Interni ha individuato, all'interno dell'Ente, la struttura di "staff" del "Servizio Pianificazione e Controllo Strategico", facente capo al Segretario Generale. Secondo quanto riferito dall'Ente, tale attività è stata espletata, nelle annualità considerate, attraverso le conferenze dei Dirigenti con il necessario supporto dell'unico dipendente afferente al Servizio Controlli interni. Il controllo strategico esamina l'andamento della gestione dell'Ente, in particolare, rileva i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi contenuti nelle Linee Programmatiche di mandato del Sindaco e nella Relazione Previsionale e Programmatica, gli aspetti economico-finanziari, l'efficienza nell'impiego delle risorse, con specifico riferimento ai vincoli al contenimento della spesa, i tempi di realizzazione, le procedure utilizzate, la qualità dei servizi erogati, il rispetto dei termini di conclusione dei procedimenti, il grado di soddisfazione della domanda espressa, gli aspetti socio-economici. Le risultanze del controllo strategico, recepite in rapporti semestrali, dovrebbero fungere da supporto all'Organismo Indipendente di Valutazione ai fini della valutazione e della premialità dei dirigenti e/o delle P.O..

Al punto 4.4 del questionario l'ente ha dichiarato che non sono stati applicati, negli anni 2018 e 2019, indicatori di "outcom" (b). A seguito della richiesta di chiarimenti, l'ente ha riferito di aver applicato tali indicatori all'atto del P.E.G. in quanto non immediatamente rilevabili in fase di conferenza dei dirigenti.

Al punto 4.7 del questionario l'Ente ha dichiarato che tra i parametri in base ai quali l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi non figuravano, per l'anno 2018, quelli relativi al grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati (b) ai tempi di realizzazione rispetto alle previsioni (c), al rispetto degli standard di qualità prefissati (d) ed all'impatto socio-economico dei programmi (e) mentre con riferimento all'anno 2019 non figurava il parametro relativo al grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati (b). In sede istruttoria l'ente ha ammesso di aver utilizzato, nell'anno 2018, unicamente il parametro di cui alla lettera a) ("risultati raggiunti rispetto agli obiettivi"), integrato poi, nella successiva annualità, dal parametro di cui alla lettera c) ("tempi di realizzazione rispetto alle previsioni") nell'ottica di una migliore qualità del controllo de quo. Secondo quanto riferito dal Comune, i restanti parametri sono stati, tuttavia, presi in considerazione nei referti della relazione sulla performance e formeranno, altresì, oggetto del controllo strategico 2020.

5. Il controllo sugli equilibri finanziari.

In sede istruttoria l'Ente attesta che l'organizzazione del controllo sugli equilibri di bilancio è disciplinata dal vigente Regolamento dei controlli interni e dal Regolamento di Contabilità. Sulla base di quanto previsto nei menzionati Regolamenti, il controllo degli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio Finanziario. Partecipano a tale attività l'organo di revisione (con funzione di vigilanza), il Segretario comunale, la Giunta e, qualora interpellati, i singoli responsabili di servizio. Il Servizio Ragioneria predispone una verifica contabile trimestrale comunicandone tempestivamente gli esiti, in presenza di un eventuale squilibrio, al Collegio dei Revisori dei Conti e, per il tramite del Segretario Generale, alla Giunta Comunale che, in caso di presunto disavanzo di amministrazione, formula, nei successivi 30 (trenta) giorni, una proposta di riequilibrio da sottoporre all'esame del Consiglio Comunale per l'adozione dei relativi provvedimenti. Il Consiglio Comunale è in ogni caso tenuto ad adottare entro il 30 settembre la deliberazione di insussistenza di condizioni di squilibrio. Ciascun dirigente di settore, secondo le rispettive attribuzioni e competenze, è tenuto a curare, sotto la propria responsabilità, che l'accertamento, la riscossione e il versamento delle entrate trovino puntuale, tempestivo e integrale riscontro operativo e gestionale, redigendo apposita relazione da trasmettere al Sindaco ed alla medesima Ragioneria in presenza di situazioni pregiudizievoli al buon andamento dell'amministrazione. Ciascun dirigente provvede, altresì, nel corso dell'esercizio, a verificare l'andamento della realizzazione degli obiettivi programmati, presentando motivata e dettagliata relazione in tre momenti: a) 30 giugno; b) 30 settembre (in occasione della verifica degli equilibri di bilancio nonché della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi, ai sensi dell'art. 193 del D. Lgs. 267/2000); c) 31 dicembre (in occasione della Relazione al rendiconto).

Il Consiglio comunale, esaminata l'apposita relazione del Collegio dei Revisori, entro il 30 settembre di ciascun anno e comunque entro la diversa data fissata da apposita norma imperativa esprime le proprie valutazioni sullo stato di attuazione dei programmi.

Il controllo sugli equilibri finanziari è volto a monitorare il permanere dei seguenti equilibri, in termini di competenza, residui, cassa: equilibrio tra entrate e spese complessive; equilibrio di parte corrente; equilibrio di parte capitale; equilibrio nella gestione delle spese per i servizi per conto di terzi; equilibrio nella gestione dei movimenti di fondi (concessione e riscossione di crediti, anticipazioni di liquidità); equilibrio tra entrata a destinazione vincolata e correlate spese; equilibri legati agli obblighi di finanza

pubblica disposti dalla normativa.

Al punto 5.4 del questionario l'Ente ha dichiarato, per le annualità 2018 e 2019, che sono state chieste e disposte misure per ripristinare l'equilibrio finanziario con riguardo alla gestione di competenza (a).

In sede istruttoria l'Ente ha illustrato in maniera puntuale le azioni poste in essere per la verifica degli equilibri generali di bilancio per entrambe le annualità in esame. Sulla base delle relazioni riguardanti la verifica degli equilibri di bilancio predisposte dai dirigenti responsabili dei vari settori, in ossequio all'art. 46 del Regolamento di contabilità, il Dirigente del settore finanziario ha verificato l'attendibilità complessiva delle previsioni e delle rilevazioni contabili.

Al punto 5.5 del questionario l'Ente ha attestato, relativamente all'anno 2019, l'avvenuto utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 187, comma 2, lett. b) del TUEL ai fini di salvaguardia degli equilibri finanziari. In sede istruttoria l'Ente riferisce che sulla base di quanto attestato dai singoli Dirigenti di servizio nelle relazioni finanziarie prodotte, *“la gestione di competenza 2019 lascia prevedere una situazione in equilibrio in quanto le maggiori spese, ammontanti ad € 2.200.237,54 e le minori entrate, ammontanti ad € 251.900,00 sono compensate dalle maggiori entrate, ammontanti ad € 991.743,00 dalle minori spese, ammontanti ad € 433.250,00, dall'utilizzo dell'avanzo vincolato in parte corrente per € 16.144,54, dell'avanzo vincolato in conto capitale per € 88.000,00, dell'avanzo destinato agli investimenti per € 44.000,00 e dall'avanzo libero per € 879.000,00”*.

6. Il controllo sugli organismi partecipati.

Il Comune di Ascoli Piceno esercita il controllo sulle società partecipate/controllate ai sensi dell'art. 147 - quater del TUEL sulla base di quanto contenuto nel Regolamento sul sistema di controlli interni approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 3 del 23.01.2013. A mente dell'art. 13 del citato Regolamento tale forma di controllo è demandata al Dirigente del servizio finanziario, a mezzo della struttura organizzativa preposta, con la supervisione del Segretario Generale e le relative risultanze vengono compendiate in rapporti semestrali trasmessi al medesimo Segretario, anche ai fini della redazione del referto del controllo strategico. In considerazione della preventiva assegnazione di obiettivi gestionali predefiniti alle proprie società partecipate, l'Ente effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle stesse avvalendosi di un sistema

informativo atto a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. La rilevazione dei risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate avviene mediante bilancio consolidato secondo la competenza economica.

In sede istruttoria l'Ente ha altresì prodotto l'elenco degli organismi partecipati dallo stesso detenuti al 31.12.2019.

Al punto 6.3 del questionario l'Ente ha dichiarato che non sono stati approvati per le annualità 2018 e 2019 i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'ente. In sede istruttoria l'ente ha precisato di non detenere organismi strumentali dichiarando, altresì, in contrasto con quanto acclarato nei questionari agli atti, di aver provveduto ad approvare, per ciascuno degli anni 2018 e 2019, il budget della società partecipata C.I.I.P. quale gestore del servizio idrico integrato nella forma dell'*in-house providing*.

Al punto 6.12 del questionario riferito all'anno 2018 l'ente ha dichiarato che sono emersi indicatori di crisi aziendale nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, comma 2, del TUSP. Tuttavia, in sede istruttoria, l'ente ha attestato l'assenza di valutazioni di rischio di cui all'art. 6, comma 2, del TUSP con riferimento ad entrambe le annualità considerate, ammettendo, di fatto, di aver risposto erroneamente al quesito, come, peraltro, confermato dalla risposta negativa al medesimo punto contenuta nella versione rettificativa del questionario 2018 acquisita agli atti.

Al punto 6.14 l'ente ha attestato che negli anni 2018 e 2019 non sono stati previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali. In sede istruttoria l'Ente riferisce che pur non essendo prevista dal Regolamento sui controlli interni la produzione di effettiva e periodica reportistica da parte degli organismi partecipati, il Comune procede regolarmente su base annuale, successivamente all'approvazione del DUP, alla verifica dei profili organizzativi e gestionali delle proprie società partecipate sia in sede di verifica degli equilibri generali di bilancio, sia in sede rendicontazione dei risultati approvati nel Rendiconto dell'Ente e nel Bilancio consolidato, nonché in sede di revisione periodica delle partecipazioni ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 175/2016.

Al punto 6.16 del questionario l'Ente ha dichiarato che nessuno degli indicatori ivi

riportati (efficacia, efficienza, economicità, redditività, deficitarietà strutturale, qualità dei servizi affidati e soddisfazione degli utenti) è stato elaborato ed applicato nelle annualità 2018 e 2019. A seguito dei chiarimenti richiesti, l'Ente non ha fornito una risposta esplicativa riportandosi alle deduzioni formulate con riferimento al precedente punto 6.14.

7. Il controllo sulla qualità dei servizi

In sede istruttoria l'Ente evidenzia preliminarmente che "l'attuale organizzazione di controllo sulla qualità dei servizi è composta dal Segretario Generale e da un nuovo gruppo di lavoro predisposto per le attività di controllo sulla qualità dei servizi, operativo da qualche settimana e che verrà formalmente istituito con apposito atto giuntale. L'organo a cui l'esito del controllo è rivolto è la Giunta".

Sulla base di quanto disposto dall'art. 14 del Regolamento comunale, il controllo della qualità dei servizi erogati si occupa di quelli gestiti direttamente dall'Ente e di quelli gestiti mediante organismi gestionali esterni. Esso utilizza metodologie dirette a rilevare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'Ente. Per la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni l'ente si avvale di metodologie indirette e dirette per la valutazione della *customer satisfaction*.

Le risultanze di tale forma di controllo concorrono alla redazione del referto del controllo strategico nonché della Relazione sulla Performance organizzativa dell'ente.

Al punto 7.3 del questionario l'Ente ha dichiarato che per le annualità 2018 e 2019 le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si sono estese anche agli organismi partecipati. A seguito della richiesta di chiarimenti, l'Ente ha confermato l'assunto dichiarando, tuttavia, di essersi già attivato al fine del reclutamento di personale qualificato da inquadrare nell'ambito dell'istituendo nuovo gruppo di lavoro preposto alle attività di controllo sulla qualità dei servizi. Il Comune ha, altresì, attestato la piena operatività delle nuove risorse preposte a tale attività di controllo nelle more dell'istituzione formalizzata del nuovo gruppo di lavoro proprio nell'ottica di una organizzazione sistematica delle azioni richieste dalla normativa in materia. Sul punto si evidenzia, come da documentazione in atti, che con delibera di Giunta Comunale n. 348 del 11 novembre 2021 il Comune ha provveduto all'istituzione del menzionato "Gruppo di lavoro controllo sulla qualità dei servizi", a supporto e sotto la direzione del Segretario Generale.

Al punto 7.4 del questionario l'ente ha dichiarato che nell'anno 2019 non è stato elaborato ed applicato l'indicatore relativo alla conformazione agli standard di qualità (i). In sede istruttoria l'Ente ha acclarato, invero, la mancata elaborazione ed applicazione di tale indicatore in entrambe le annualità oggetto di esame, contrariamente a quanto attestato nel questionario 2018, precisando, tuttavia, di aver provveduto ad affidare l'incarico di elaborazione del predetto parametro al succitato nuovo gruppo di lavoro.

Al punto 7.6 del questionario l'Ente ha attestato che gli standard di qualità programmati nelle annualità 2018 e 2019 non sono stati determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti similari in materia. In sede di riscontro istruttorio, l'ente ha ribadito quanto già esposto nei punti precedenti dichiarando l'intendimento di affidare al costituendo nuovo gruppo di lavoro anche le attività relative all'aggiornamento della Guida ai Servizi dell'Amministrazione Comunale ai fini della realizzazione della Carta dei servizi nonché quelle relative alla programmazione, in chiave prospettica, degli standard di qualità.

Ai punti 7.8 e 7.9 del questionario l'ente ha dichiarato di non aver effettuato, negli anni 2018 e 2019, confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e di non aver previsto forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità. In sede istruttoria, in analogia alle deduzioni formulate ai punti precedenti, l'ente ha assicurato che sia l'attività di benchmarking che l'individuazione di possibili forme di coinvolgimento attivo degli stakeholders, nella fase di definizione degli standard di qualità, rientrano nel novero delle attività previste in capo al costituendo gruppo di lavoro e verranno predisposte coerentemente agli adempimenti di cui al precedente punto 7.6.

Al punto 7.10 del questionario l'ente ha dichiarato di non avere realizzato negli anni 2018 e 2019 un innalzamento, rispetto all'anno precedente, degli standard economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati.

Alla luce di quanto già espresso nei punti precedenti, l'ente ha riferito in istruttoria che solo a decorrere dall'annualità 2020 è stato possibile realizzare un innalzamento del livello di qualità dei servizi a seguito dell'attivazione di servizi on line (con accesso dal portale comunale), invero ancora in fase di sperimentazione.

DIRITTO

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.

A partire dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 è stato avviato un processo di potenziamento delle funzioni di controllo interno delle autonomie locali, contestualmente alla progressiva riduzione dei controlli di legittimità sugli atti di Regioni, Province e Comuni e, di converso, al conferimento di maggior spazio per il controllo interno sulla regolarità amministrativa e contabile, sulla gestione, sulla valutazione e il controllo strategico, da attuarsi all'interno di ciascuna Amministrazione mediante apposite strutture a ciò deputate.

Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha successivamente ridisegnato l'assetto delineato dal TUEL, innovando le originarie tipologie di controlli interni, rendendo più stringente il controllo di regolarità amministrativa e contabile, eliminando dall'assetto originario la valutazione della dirigenza e prevedendo verifiche e valutazioni sugli equilibri finanziari dell'Ente, sullo stato di attuazione di indirizzi ed obiettivi gestionali, sull'efficacia ed economicità degli organismi gestionali esterni all'Ente, sulla qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, nonché sulle società partecipate degli enti secondo metodologie e criteri che attengono ad aspetti sia di regolarità amministrativa e contabile che gestionali e strategici.

Il legislatore ha attribuito, in primo luogo, ampia rilevanza al **controllo di regolarità amministrativa e contabile** degli atti (comma 1 dell'art. 147 del TUEL) finalizzato "a garantire [...] la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa" sia in fase preventiva che in via successiva. 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.

Il legislatore prevede che, nella fase preventiva di formazione degli atti, il controllo avvenga attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica da parte dei responsabili dei servizi e, qualora le determinazioni comportino "riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente", debba essere richiesto al responsabile del servizio finanziario anche il parere di regolarità contabile ex art. 49 del TUEL e il visto

attestante la copertura finanziaria ex art. 153, comma 5, del TUEL. In tale ambito rilevante appare pertanto il ruolo assunto dal responsabile del servizio finanziario che, ai sensi dell'art. 153, comma 4, del TUEL, 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 che tuttavia non possono prescindere dal ricorso ad una ragionata tecnica di campionamento fondata sulla valutazione del rischio potenziale di irregolarità.

Come infatti precisato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (delibera 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".

Il **controllo di gestione** (art. 147, comma 2, lettera a) è compiutamente disciplinato nei suoi principi dagli articoli del T.U.E.L. relativamente alla sua funzione (art.196), alle modalità applicative (art.197) ed al contenuto del referto dell'intera attività (art.198) ed è volto a rilevare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati ed evidenziare eventuali scostamenti tra obiettivi e risultati al fine di adottare i conseguenti provvedimenti correttivi. Il controllo di gestione si caratterizza, pertanto, per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli standard prefissati allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e

azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati.

Propedeutica rispetto all'esercizio del controllo di gestione risulta, in primo luogo, l'implementazione di un sistema di contabilità economico patrimoniale affidabile ed in grado di fornire indicazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e ricavi nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate in relazione alle attività svolte e ai risultati conseguiti.

Il controllo di gestione è svolto, infatti, in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

Quanto al processo di controllo (definito dall'articolo 197, comma 2, del T.U.E.L.) lo stesso si articola in tre fasi: a) predisposizione del piano esecutivo di gestione; b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

Accanto alla contabilità economico patrimoniale, appare quindi necessario curare la predisposizione di un adeguato piano esecutivo di gestione (PEG) nel quale individuare un elenco di obiettivi con i relativi indicatori riportanti target da perseguire per ciascun obiettivo. Tali obiettivi, come sottolineato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 6 del 2016), 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.

La verifica dell'efficacia (intesa quale idoneità della gestione a conseguire gli obiettivi fissati da leggi o atti di programmazione), dell'efficienza (intesa quale idoneità 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) e dell'economicità (consistente nella razionale acquisizione delle risorse umane e strumentali) dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali.

Il **controllo strategico** è strettamente legato all'attività di programmazione strategica e di

indirizzo politico- amministrativo, di cui costituisce il presupposto fondamentale. L'attività di controllo strategico è finalizzata, infatti, a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo. Attraverso la forma di controllo in esame si vuole dare un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato sulla performance dell'intera organizzazione.

Il **controllo sugli equilibri finanziari**, disciplinato dall'art. 147-quinquies TUEL è diretto a garantire il costante controllo degli equilibri finanziari, della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. Il controllo sugli equilibri non può prescindere inoltre dall'esame dell'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni almeno nella misura in cui comportino ripercussioni sul bilancio dell'ente. L'attività viene svolta mediante l'attività di coordinamento e vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario e di controllo da parte dei responsabili dei diversi servizi dell'Ente; i relativi esiti vengono di regola comunicati al segretario dell'ente locale mentre gli organi di governo sono destinatari della relazione periodica. Le modalità, nonché l'assetto organizzativo relativo al controllo degli equilibri, devono trovare esauriente disciplina nel Regolamento di contabilità dell'Ente, con l'obiettivo di coordinare i ruoli specifici dei molteplici attori del controllo in parola e garantire la piena conoscenza delle vicende, interne ed esterne, che possono influire sugli andamenti economico-finanziari anche al fine di dare attuazione all'art. 153, comma 6, TUEL. che prevede segnalazioni obbligatorie dei fatti e delle valutazioni agli organi di governo nonché alla Corte dei conti in di situazioni pregiudizievoli degli equilibri del bilancio.

Quanto al **controllo sulle società partecipate**, l'art. 147-quater attribuisce ad un ufficio appositamente preposto dell'Ente proprietario il compito di definire preventivamente, sulla base di standard prefissati, gli obiettivi gestionali, cui le proprie società partecipate non quotate devono tendere. Ai fini del controllo in esame, l'Ente organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari con la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, nonché i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. I relativi controlli, come precisato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG del 29 luglio 2019), devono tener conto della chiarezza degli

obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario. È compito dell'amministrazione monitorare l'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre, nei casi di scostamento dagli obiettivi, nella stessa ottica che informa il controllo di gestione.

Con riferimento al **controllo sulla qualità dei servizi** l'art. 147, comma 2, lett. e) del TUEL, stabilisce che "il sistema di controllo interno è diretto a garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente" promuovendo l'introduzione di metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini. In una visione più ampia, la nozione di qualità non può essere riferita al solo momento della valutazione del servizio erogato, ma deve necessariamente essere ricondotta al processo, agli elementi che ne consentono la realizzazione, alle modalità organizzative messe in atto e alle scelte allocative delle risorse utilizzate, con la conseguenza che gli esiti di tale valutazione rientrano anche tra i parametri della performance organizzativa di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

L'istruttoria condotta in relazione al funzionamento dei controlli interni del Comune di Ascoli Piceno negli esercizi 2018 e 2019 ha evidenziato, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento (Regolamento Comunale sul sistema dei controlli interni adottato con delibera consiliare n. 3/2013), la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile; margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile nonché di controllo di gestione e di controllo strategico ed elementi di criticità nella concreta attuazione dei controlli sugli organismi partecipati non quotati e sulla qualità dei servizi prestati.

In merito ai **controlli di regolarità amministrativa e contabile**, sulla base di quanto dichiarato nel referto, non sono state adottate, nel periodo di riferimento, delibere prive di parere tecnico e contabile ovvero con pareri contrari.

In fase di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, affidato al Segretario Generale con il supporto del Servizio Pianificazione e controllo strategico,

integrato, di recente, dalla struttura di nuova istituzione preposta ai controlli interni, l'Ente ha dichiarato che lo stesso viene effettuato a campione, con cadenza quadrimestrale e sulla base del piano annuale predisposto a inizio anno dal medesimo Segretario, sulle determinazioni dirigenziali di impegno di spesa, sui contratti e sui procedimenti, nella misura del 5% del totale degli atti adottati da ogni Dirigente nel quadrimestre di riferimento, individuati utilizzando una procedura informatica di campionamento casuale con estrazione di un numero minimo pari a 1 (uno) atto adottato per ciascuna categoria. Non risultano, inoltre, espletati dall'ente, nelle annualità in esame, controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi.

Al riguardo la Sezione rileva profili di criticità, in assenza di puntuali deduzioni esplicative, in ordine all'effettivo rispetto, nel periodo considerato, della percentuale degli atti sottoposti a controllo (2,75% nel 2018 e 4,59% nel 2019) ed alla previsione, nel regolamento comunale, di una ridotta percentuale di atti oggetto di controllo. Sul punto, considerata la percentuale definita nel regolamento, la Sezione ritiene necessario, in linea con le raccomandazioni della Sezione autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28 del 2014), che il Comune passi a modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche statistiche maggiormente sofisticate che proiettino i controlli nella logica del rischio presidiando, non in maniera casuale, le aree più esposte alla possibilità di irregolarità anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti.

Pur in mancanza di accertate criticità nelle fasi preventive e successive, appare inoltre opportuno, compatibilmente con le risorse dell'Ente, programmare ispezioni e altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa di uffici e/o servizi più sensibili a rischi di comportamenti non legittimi.

In relazione al **controllo di gestione**, espletato attraverso le conferenze dei Dirigenti sotto la direzione del Segretario generale che si avvale della relativa struttura di staff con la collaborazione del Settore Finanziario, emerge dal referto che l'Ente, dotato di un sistema di contabilità economico-patrimoniale integrato con la contabilità finanziaria e fondato su rilevazione analitiche per centri di costo, ha correttamente articolato l'attività di controllo nelle fasi: della predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi, della rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché dei risultati raggiunti in riferimento ai singoli

servizi e centri di costo; della valutazione dei predetti dati in relazione al Piano degli Obiettivi al fine di verificarne lo stato d'attuazione e di misurarne l'efficacia, l'efficienza e l'economicità.

Il Regolamento sui controlli interni del Comune non prevede espressamente che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si attengano alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni.

Come emerge dai referti, a fronte della adeguata strutturazione del processo, non risultano tuttavia prodotti, sia nel 2018 che nel 2029, specifici report, essendosi l'ente limitato alla predisposizione di verbali e/o note interne anziché di effettiva e periodica reportistica, a compendio delle risultanze del controllo.

La Sezione rileva pertanto la presenza di effettivi margini di miglioramento sotto il profilo della produzione di una reportistica maggiormente tempestiva e mirata nonché in merito alla mancata verifica sullo stato di attuazione degli obiettivi programmati dall'ente in relazione ad alcune aree, pur assicurata nei referti sulla valutazione della performance.

L'attivazione di sistemi di controllo di gestione è infatti finalizzata ad implementare la cultura del risultato e destinata a supportare le decisioni di gestione affidate all'esclusiva competenza della dirigenza. Il controllo di gestione si caratterizza per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli standard prefissati allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Ciò presuppone un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi diretto ad individuare tempestivamente azioni utili a migliorare la gestione. Il controllo di gestione risulterebbe, in tale direzione, migliorabile 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. Sezione regionale di controllo per l'Emilia- Romagna, deliberazione 29/2021/VSGC).

Sotto tale profilo appare inoltre necessario recuperare al controllo di gestione anche l'utilizzo degli indicatori di analisi finanziaria atteso che, proprio in relazione alle manovre finanziarie connesse alla pandemia, appare sempre più stretto il collegamento tra aspetti finanziari e obiettivi al fine di consentirne una ponderata e sicura rimodulazione in vista

delle mutevoli e diversificate esigenze della collettività amministrata.

Deve essere ancora ricordata la forte integrazione che deve sussistere tra il controllo di gestione ed il sistema della performance il cui obiettivo, volto a valorizzare il merito, presuppone un corretto sistema di ponderazione degli obiettivi che consenta il monitoraggio costante del grado di raggiungimento degli stessi.

In merito al **controllo strategico**, il Regolamento comunale ha individuato una apposita struttura di staff denominata "Servizio Pianificazione e Controllo Strategico", facente capo al Segretario Generale. Secondo quanto riferito dall'Ente, tale attività è stata espletata, nelle annualità considerate, attraverso le conferenze dei Dirigenti, alla presenza del Segretario generale e del Sindaco e le relative risultanze sono esitate nella produzione di verbali anziché di puntuale ed effettiva reportistica. Sul punto, si evidenziano i profili di lacunosità già rilevati in altre tipologie di controllo in ordine alle modalità di rappresentazione dei prodotti.

In sede di riscontro istruttorio l'Ente ha, inoltre, riferito di non aver applicato, negli anni considerati, indicatori di "outcom", sia pur utilizzati all'atto del P.E.G., in quanto non immediatamente rilevabili in fase di conferenza dei dirigenti.

Si rileva, inoltre, che nella fase del controllo strategico non sono stati adottati gli indicatori relativi ai tempi di realizzazione rispetto alle previsioni (c), al rispetto degli standard di qualità prefissati (d) ed all'impatto socio-economico dei programmi (e), ancorché presi in considerazione, secondo quanto dedotto, nei referti della relazione sulla performance e nell'ambito del controllo strategico 2020.

Alla luce di quanto espresso, la Sezione, pur prendendo atto della adeguatezza della disciplina contenuta nel regolamento n. 3/2013, ritiene che anche la concreta attuazione del controllo strategico, considerata l'organizzazione complessa e strutturata dell'Ente, presenti margini di ulteriore miglioramento.

Come precisato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 13/2018) "il controllo strategico è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra gli esiti raggiunti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale che, in tal caso, modifica la programmazione strategica. La valutazione di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati ottenuti si estende all'entità delle risorse a disposizione, ai tempi fissati per la realizzazione e alle procedure in corso di opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alla

performance degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti". "La situazione emergenziale", precisa ancora la Sezione delle autonomie, "implica la necessità di adozione di nuovi piani strategici, da adeguare in relazione alle mutate misure organizzative ed alle nuove urgenze nella gestione dell'Ente. Ciò potrebbe indurre a rivedere le priorità e a ricalibrare gli interventi prioritari, anche individuando ulteriori risorse da impiegare".

Tutto ciò presuppone, pertanto, la necessità di elaborare ed utilizzare tutti gli indicatori disponibili in modo tale da consentire una misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmatici, non solo a rendiconto, ma anche a preventivo e durante l'esercizio.

Gli indicatori di efficienza, di economicità, di innovazione e di sviluppo, ma anche quelli di contesto, di outcome, di verifica del rispetto dei tempi di realizzazione e degli standard di qualità prefissati e di impatto socio-economico sono infatti parametri importanti per verificare l'adeguatezza delle politiche strategiche adottate in relazione agli obiettivi ed alla qualità dei servizi prefissati; e ciò in vista anche della necessità di considerare i rischi connessi all'emergenza sanitaria al fine di prevederne gli impatti strategici e operativi sul bilancio nonché sull'organizzazione dell'Ente.

In relazione al **controllo sugli equilibri finanziari**, emerge dai questionari che per entrambe le annualità oggetto di esame sono state chieste e disposte misure per ripristinare l'equilibrio finanziario con riguardo alla gestione di competenza e che nell'anno 2019 è stata utilizzata la quota libera dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art 187, comma 2, lett. B del TUEL.

In merito, la Sezione prende atto di quanto evidenziato dall'Ente in sede di riscontro istruttorio in ordine ai flussi informativi attivati ed alla puntuale e periodica attestazione, da parte del Responsabile del Servizio Finanziario, nei propri atti deliberativi, del permanere degli equilibri finanziari nel periodo considerato, sia con riguardo alla gestione di competenza che a quella di cassa.

Alla luce dell'emergenza epidemiologica in atto e della conseguente crisi del sistema economico-produttivo, nell'ottica di salvaguardia degli equilibri finanziari in chiave prospettica, si raccomanda all'ente di garantire un monitoraggio costante e puntuale di tali equilibri, della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche agli effetti del rispetto del saldo di finanza pubblica, nonché di monitorare il corretto

utilizzo delle misure poste a disposizione degli enti per far fronte all'emergenza (es. utilizzo avanzi di amministrazione, possibili svincoli....) atteso che trattasi di strumenti atti a liberare nell'immediato spazi di spesa demandando, di fatto, fattori di squilibrio ad esercizi futuri.

Passando ora al **controllo sulle società partecipate**, pur avendo l'Ente sottolineato che le relative valutazioni si riconducono al regolamento sui controlli interni (art. 13 della delibera consiliare n. 3/2013), emerge dal questionario che il Comune procede regolarmente su base annuale, successivamente all'approvazione del DUP, alla verifica dei profili organizzativi e gestionali delle proprie società partecipate solo in sede di verifica degli equilibri generali di bilancio e in sede rendicontazione dei risultati approvati nel Rendiconto dell'Ente e nel Bilancio consolidato, nonché in sede di revisione periodica delle partecipazioni ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 175/2016.

Non sono previsti, invece, specifici report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali; criticità che si riflette anche nella mancata elaborazione ed applicazione di indicatori per misurare gli obiettivi di efficacia, efficienza, economicità, di redditività, di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti, rinunciando ad un efficace monitoraggio dell'andamento delle gestioni delle singole società ed alla possibilità di indicare adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamenti dagli obiettivi assegnati, anche con riferimento ad eventuali squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente (art. 147-quater, comma 3 del TUEL).

A tale proposito, la Sezione ricorda che spetta all'Amministrazione elaborare idonei indici di rilevazione di una sana gestione ed organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società.

In tale ambito il controllo sulle società partecipate non quotate, in un'ottica integrata di sistema, deve essere funzionale alla verifica dell'andamento della gestione nei suoi riflessi sul bilancio dell'ente e deve, nel contempo, fornire elementi utili all'adeguato esercizio degli altri controlli.

La Sezione raccomanda, pertanto, di strutturare il controllo in modo che adempia pienamente alle funzioni ad esso intestate dalla legge, attraverso un sistema informativo idoneo a rilevare, mediante, specifici indicatori, i rapporti finanziari con le società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle stesse, nonché i contratti di servizio,

la qualità dei servizi erogati e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 29/2021/VSGC).

Il controllo sulle società partecipate non quotate dovrebbe infine fornire elementi utili anche all'adeguato esercizio del controllo sulla qualità dei servizi ed essere funzionale altresì alla verifica del rispetto delle norme di legge di cui tali organismi sono destinatari (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna deliberazione n. 124/2020/VSGC).

In relazione al **controllo sulla qualità dei servizi**, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ne ha sottolineato la finalità di misurare l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti, procedendo alla rilevazione della c.d. *customer satisfaction* con il fine di dare risposte alle esigenze dei fruitori dei servizi.

Sulla base di quanto previsto dal Regolamento comunale, tale tipologia di controllo, demandata al gruppo di lavoro sui controlli interni di recente istituzione sotto il coordinamento del Segretario Generale, si occupa sia dei servizi gestiti direttamente dall'ente che di quelli gestiti mediante organismi gestionali esterni. Per la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni l'ente si avvale di apposite metodologie sia indirette che dirette utilizzate per la valutazione della *customer satisfaction*.

La relazione predisposta dal Comune di Ascoli Piceno ha evidenziato che nelle annualità in esame l'ente non ha proceduto alla rilevazione della qualità dei servizi pubblici erogati dagli organismi partecipati essendosi dotato solo di recente di una apposita struttura precipuamente preposta a tale controllo alla quale è stato affidato anche l'incarico di procedere alla programmazione degli standard di qualità, all'elaborazione dell'indicatore relativo alla conformazione ai predetti standard, all'effettuazione di confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni ed alla predisposizione di forme di coinvolgimento attivo degli stakeholders.

Si rileva, altresì, sulla base di quanto dichiarato in istruttoria, che solo a decorrere dall'annualità 2020, a seguito dell'implementazione di servizi on line (con accesso dal portale comunale), è stato possibile per l'Ente realizzare un innalzamento del livello di qualità dei servizi.

Alla luce di quanto sopra declinato, nel prendere atto delle recenti misure organizzative

assunte dall'ente al fine di superare le criticità riscontrate nell'attuazione del controllo *de quo*, la Sezione rimarca l'importanza di tale tipologia di controllo come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni, del livello di soddisfazione del cittadino e dei bisogni dell'utenza in grado di 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.

La necessità di una effettiva valutazione della qualità del prodotto o del servizio realizzato in rapporto al livello di utilità collettiva raggiunto, al fine di evitare apprezzamenti autoreferenziali, richiede verifiche di gradimento non episodiche e saltuarie ma metodiche e cadenzate secondo un sistema organizzativo che non può prescindere dalle rilevazioni della qualità dei servizi pubblici erogati dalla società partecipate e dalla pubblicazione delle carte dei servizi, quali strumenti privilegiati di controllo del rispetto degli impegni assunti verso l'utenza.

In merito, infine, al **complesso sistema dei controlli interni** che emerge dai referti relativi agli esercizi 2018 e 2019, al di là dei margini di miglioramento che risulta possibile apportare alle diverse tipologie di controllo, la Sezione rileva, a fronte di un quadro normativo completo e coerente con gli obiettivi, la necessità di proseguire nell'attuazione di una sinergica collaborazione fra le diverse tipologie di controllo, affinandone metodi e contenuti, al fine di mettere in relazione le diverse funzionalità cui sono deputati. In tale direzione i diversi controlli dovrebbero essere osservati come un unico sistema di misurazione integrato, in grado cioè di raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l'insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo è dotato. Affinché tale integrazione sia effettiva, è necessario, però che i loro contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell'ente.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, all'esito del referto annuale per gli esercizi 2018 e 2019 ed a conclusione degli accertamenti istruttori sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Ascoli Piceno:

- accerta, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento, la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile;

marginari di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile nonché di controllo di gestione e di controllo strategico ed elementi di criticità nella concreta attuazione dei controlli sugli organismi partecipati non quotati e sulla qualità dei servizi prestati.

- raccomanda una maggiore cura nella compilazione dei questionari.
- richiede all'Ente di comunicare a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate.

DISPONE

che la deliberazione sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco, al Consiglio comunale, al Segretario generale, all'Organo di revisione dei conti del Comune di Ascoli Piceno.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 26 gennaio 2022, tenuta da remoto ai sensi dell'articolo 85 del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (legge 24 aprile 2020, n. 27), come successivamente modificato e integrato.

Il Presidente - relatore

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 28 gennaio 2022

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente