



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 16 ottobre 2024

composta dai magistrati:

| | |
|-------------------------|-----------------------|
| Dott. Vincenzo PALOMBA | Presidente (relatore) |
| Dott. Renato CATALANO | Consigliere |
| Dott. Fabio CAMPOFILONI | Primo Referendario |
| Dott. Antonio MARSICO | Primo Referendario |

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

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; 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 e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell’esercizio 2020” approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR del 21 luglio 2021;

VISTE le “Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell’esercizio 2021” approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022;

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del comune di Ascoli Piceno relativi agli anni 2020 e 2021, inviati alla Sezione regionale di controllo rispettivamente in data 24 dicembre 2021 e 31 gennaio 2023;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, prot. n. 5091 del 29 novembre 2023, avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nei citati referti;

VISTA la risposta fornita dall’Ente con nota n. 114445 acquisita agli atti con prot. 2 del 2 gennaio 2024;

UDITO il relatore, Presidente Dott. 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; modifiche nell'organizzazione dei controlli in vista della progettazione ed attuazione degli interventi finanziati con i fondi del PNRR.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato, con deliberazione n. 13/2021/INPR del 21 luglio 2021, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020 e, con deliberazione n. 16/2022/INPR del 4 novembre 2022, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2021. Inoltre, con deliberazione n. 18/2020/INPR del 22 ottobre 2020, sempre la Sezione delle autonomie, ha approvato apposite linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19.

In seguito all'analisi del questionario-referto del Comune di Ascoli Piceno, relativo agli esercizi 2020 e 2021, sono state rilevate criticità nell'organizzazione e nell'attuazione dei controlli interni in relazione alle quali la Sezione ha richiesto, con nota istruttoria, prot. n.

5091 del 29 novembre 2023, chiarimenti e precisazioni, forniti con nota acquisita agli atti il 2 gennaio 2024 protocollo n.2.

Dall'esame della documentazione acquisita è emerso quanto segue:

Il sistema dei controlli.

In sede di riscontro istruttorio l'Ente, nella risposta del 2 gennaio 2024, ha relazionato in merito alle misure consequenziali in ordine alle osservazioni formulate da questa Sezione regionale di controllo nella delibera n. 7/VSGC/2022.

Nella nota il Sindaco dell'Ente ha confermato che il Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni è stato approvato con delibera consiliare n. 94 del 23/12/2021 e successivamente modificato con delibera di Consiglio comunale n. 44 del 15/06/2023 avente ad oggetto "Regolamento sui controlli interni approvato con delibera C.C. n. 94 del 23/12/2021. - modifica al titolo II, articolo 6, comma 2 (modalità di svolgimento delle funzioni del controllo strategico)".

Al punto 1.4 del questionario al relativo biennio 2020-2021 l'Ente ha dichiarato che si sono registrate criticità nell'organizzazione o nell'attuazione dei controlli con riguardo al controllo di regolarità amministrativa e contabile e al controllo sulla qualità dei servizi.

Nella risposta inviata dall'Ente in relazione al punto 1.4 del questionario relativo al 2020 in riferimento alla lettera a) controllo di regolarità amministrativa contabile, si è precisato che le criticità segnalate per tale anno facevano riferimento all'inevitabile rallentamento subito dall'attività di controllo a seguito della crisi pandemica. Il grado di criticità è stato indicato come "basso" poiché, nonostante lunghi periodi di chiusura degli uffici e la riorganizzazione del lavoro in modalità agile, si è comunque proceduto alla continua condivisione delle finalità sottese all'attività di controllo mediante interlocuzione diretta con i Dirigenti e i Responsabili dei Servizi, anche nell'ottica della prevenzione, attraverso la conferenza dei dirigenti e mediante incontri con il personale anche on line.

Per quanto concerne sempre il punto 1.4 del questionario relativo all'anno 2021 in merito alle criticità registrate nell'organizzazione o nell'attuazione dei controlli riguardante il controllo sulla qualità dei servizi, si evince che l'Ente ha predisposto formalmente solo a fine anno del 2021 (con atto giuntale n. 348 dell'11 novembre 2021) un gruppo di lavoro dedicato alla suddetta attività.

Al punto 1.5 del questionario sia per il 2020 che per il 2021, l'Ente ha attestato la mancata adozione di report ufficializzati nell'ambito del controllo sulla qualità dei servizi, dando

atto che non sono state avviate azioni correttive per tale controllo. In sede di riscontro, l'Ente ha precisato che non sono stati adottati tali report perché solo a fine anno 2021 ha dato avvio al gruppo di lavoro.

Relativamente all'anno 2021 il riferimento alle azioni correttive segnalate per il controllo sugli organismi partecipati, viene comunicato che nessuna criticità è stata rilevata, trattandosi di errore nella valorizzazione del campo.

Inoltre, ha precisato che per gli anni 2020-2021 non sono state avviate azioni correttive per nessun servizio, perché non sono state rilevate criticità tali da richiedere modifiche all'azione amministrativa.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Il controllo di regolarità contabile è effettuato dal Dirigente del Settore Finanziario e dal Collegio dei revisori. Il controllo di regolarità amministrativa è effettuato dall'Ufficio Organi istituzionali sotto la direzione del Segretario Generale. Le risultanze del controllo interno successivo sono trasmesse ai Dirigenti, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità.

L'Organismo indipendente di valutazione si avvale delle risultanze del controllo di regolarità amministrativa.

Nel caso in cui il Dirigente del Settore Finanziario, rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni di mancanza di equilibrio, non compensabili da maggiori entrate o minori spese, tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio, effettua la segnalazione obbligatoria dei fatti e delle proprie valutazioni al Sindaco, al Presidente del Consiglio, al Collegio dei revisori e alla Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti, ai sensi dell'articolo n. 153 comma 6 del Decreto Legislativo n. 267/2000, così come modificato dal Decreto Legge n. 174 del 10/10/2012 convertito in Legge n. 213 del 7/12/2012.

Al punto 2.4 l'Ente ha chiarito che gli esiti del controllo di gestione per l'anno 2021 non hanno concorso alla individuazione di settori di attività da sottoporre al controllo successivo. In sede istruttoria l'Ente per il punto citato ha chiarito che per puro errore materiale, ha reso risposta negativa e deve essere rettificata in positiva.

Al punto 2.5 dei questionari relativi agli anni 2020 e 2021, gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuati non hanno dato riscontro ad anomalie di rilievo tali da incidere sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre al controllo successivo.

In sede istruttoria l'Ente ha chiarito che gli esiti di tale tipologia di controllo non hanno rilevato criticità o pareri negativi di regolarità contabile.

Al punto 2.8 dei questionari anni 2020 e 2021 l'Ente ha dichiarato che non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività realizzata da specifici uffici o servizi. Nella risposta fornita l'Ente ha precisato che la ragione è data dal fatto che non sono state rilevate criticità.

Controllo di gestione

L'organo che esercita il controllo di gestione è il Segretario Generale. La struttura preposta al controllo di gestione è il Servizio 'Anticorruzione, Programmazione, Controlli e Formazione' che predispone un rapporto (report) con cadenza semestrale.

L'esito del controllo è rivolto alla Giunta e a ciascun Dirigente e Posizione Organizzativa affinché siano adottate, se necessario, le opportune azioni correttive. Viene trasmesso, altresì, al Nucleo di Valutazione in carica per quanto di competenza.

Al punto 3.4 del questionario anno 2021, in merito al quesito se i regolamenti o le delibere dell'Ente prevedono 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, è stata fornita risposta negativa perché non ricorre la fattispecie e cioè l'Ente non è dotato di articolazioni organizzative decentrate.

Il controllo sugli equilibri finanziari.

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.

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.

Relativamente al punto 5.7 del questionario anno 2020, ovvero, se sono state adottate le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, previste l'art. 183, comma 8, del TUEL, per il caso di insufficiente disponibilità di cassa dovuta a ragioni sopravvenute, l'Ente ha dato risposta negativa in quanto non ricorre la situazione. Infatti, come risulta dalle scritture contabili, nel corso dell'anno 2020, l'Ente non ha fatto ricorso ad anticipazioni di cassa, ha chiuso l'esercizio finanziario 2020 con un saldo di cassa pari ad € 18.652.756,85, di cui vincolata per € 6.216.693,29.

Controllo sugli organismi partecipati

Il merito all'organizzazione del controllo sugli organismi partecipati la stessa è disciplinata dal vigente Regolamento dei Controlli interni che dispone quanto segue.

Articolo 13- Principi del controllo sulle partecipate

1. Il controllo sulle società partecipate non quotate ha come scopo quello di rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli altri vincoli dettati dal legislatore per queste società.

2. Per le finalità di controllo previste al precedente comma, l'Ente definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, ed organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

3. Sulla base delle informazioni di cui al comma 2, l'Ente effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica.

4. Il controllo sulle società partecipate non quotate è effettuato dal Dirigente del servizio finanziario attraverso la struttura organizzativa preposta. Il Segretario Generale accerta che il controllo sulle partecipate venga effettuato secondo le modalità previste nel presente articolo.

5. Le risultanze di questa forma di controllo sono riassunte in rapporti semestrali e trasmesse al Segretario Generale.

6. Degli esiti del controllo sulle partecipate si tiene conto anche ai fini della redazione del referto del controllo strategico.

Relativamente al punto 6.3 del questionario per l'anno 2020 l'Ente ha fornito risposta negativa al quesito se sono stati approvati budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati, Nella risposta alla nota istruttoria ha chiarito che erroneamente è stata fornita risposta negativa. L'Ente non detiene organismi strumentali mentre ha la sola gestione del servizio idrico integrato affidato secondo il modello del in house providing alla società "Cicli integrati impianti primari S.p.A." e nell'anno 2020 con deliberazione di Consiglio Comunale n. 5, in data 29/1/2020, ha espresso quale indirizzo, parere favorevole in merito all'approvazione del Bilancio Preventivo, Relazione Previsionale e Programmatica per l'anno 2020 della CIIP spa", autorizzando Sindaco ad esprimersi favorevolmente in seno all'Assemblea dei Comuni Soci.

Relativamente al punto 6.14 del questionario per l'anno 2020 e al punto 6.15 del questionario per l'anno 2021 l'Ente ha risposto in senso negativo al quesito se sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e

gestionali. Nella risposta l'Amministrazione comunale ha precisato che in base all'art.13 del Regolamento sui controlli interni, sopracitato, non ha previsto in modo formale e puntuale report periodici. Tuttavia, ogni anno, successivamente all'approvazione del Documento Unico di Programmazione, nel quale vengono definite le linee programmatiche e gli obiettivi strategici ed operativi assegnati alle 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, l'Ente verifica una serie di profili, tra cui quelli organizzativi e gestionali delle Società partecipate.

Relativamente al punto 6.16 del questionario per l'anno 2020 e al punto 6.18 del questionario anno 2021 si evince che gli indicatori non elaborati ed applicati sono relativi all'efficacia, efficienza, economicità, redditività, deficitarietà, qualità di servizi e di soddisfazione degli utenti. Anche in questo caso l'Ente ha risposto in senso negativo per le stesse motivazioni espresse nel punto precedente.

Il controllo sulla qualità dei servizi

In merito alla richiesta di chiarimenti da parte della Corte dei conti, relativi alla compilazione del questionario avente a oggetto il "Controllo sulla qualità dei servizi", Amministrazione ha precisato di aver predisposto formalmente solo a fine anno del 2021 (con atto giuntale n. 348 dell'11 novembre 2021) un gruppo di lavoro dedicato alla suddetta attività.

Pertanto, prima di tale data, non sono stati realizzati per l'anno 2020 i punti 7.4, 7.5, 7.7, 7.9 e 7.10 e per gli anni 2020-2021 il punto 7.11, per i quali il gruppo di lavoro sta lavorando per il loro assolvimento.

Controlli riferiti all'emergenza sanitaria COVID

Nell'organizzazione dei controlli interni non sono state introdotte modifiche a seguito dell'emergenza sanitaria.

Relativamente al punto 8.17 del questionario per l'anno 2020 e 8.5 del questionario per l'anno 2021 si è riscontrata risposta negativa al quesito se l'emergenza ha influito sul monitoraggio dei contratti di fornitura. L'Ente ha indicato che erano già state rafforzate precedentemente le procedure di controllo, avendo anche riguardo all'aggiornamento periodico dei sistemi di gestione dei rischi corruttivi, soprattutto in relazione all'utilizzo

delle risorse messe a disposizione dall'Unione Europea, a presidio del rischio derivante da possibili condotte illecite (frodi, abusi o, semplicemente, cattiva amministrazione).

Relativamente al punto 8.20 del questionario per l'anno 2020 e 8.7 del questionario per l'anno 2021 si precisa che, nei riguardi degli organismi partecipati, non sono stati effettuati interventi adeguativi sui contratti di servizio in quanto non necessari.

Controllo sul PNRR

In relazione alla governance adottata ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione del PNRR di cui l'Ente è attuatore, è stato precisato, in sede di riscontro istruttorio, che: con delibera di Giunta n. 96 del 31/03/2022 è stato istituito un gruppo di lavoro Pinqua- PNRR che controlla tutti gli atti e verifica le procedure ed inoltre è stato istituito un gruppo di lavoro amministrativo unico per tutti i progetti PNRR. Relativamente ai punti 10.1.2.4. 10.1.2.6, l'Ente ha evidenziato che non esiste un sistema informatico che gestisce in materia unitaria e complessiva tutti i dati informatici relativi ai programmi PNRR; il programma è gestito integralmente in maniera informatica attraverso diversi strumenti di registrazione e mantenimento del dato.

Al punto 10.1.2.11 l'Ente ha dichiarato che il controllo di gestione non produce specifici report, indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR e il rispetto dei tempi programmati dalla timeline interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE (decreto Mef 6 agosto 2021, allegato 2) perché effettuati direttamente dai Settori competenti; per i prossimi anni l'Ente si adegnerà con specifici report a riguardo.

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 un 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 appare rilevante, 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 TUEL 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. Tale modulo di controllo 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 l’implementazione di un sistema di contabilità economico patrimoniale affidabile, 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.

L’attività viene svolta, 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.

Il processo di controllo (definito dall’articolo 197, comma 2, del TUEL) 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 dell'azione amministrativa (consistente nella razionale acquisizione delle risorse umane e strumentali) 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 a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo e presuppone una complessa analisi dell'entità delle risorse a disposizione, dei tempi fissati per la realizzazione degli interventi e delle procedure attivate in corso d'opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alle performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e, soprattutto, al grado di soddisfazione degli utenti.

Attraverso la forma di controllo in esame si vuole dare un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato sullaperformance 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. Esso 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 caso 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.

La norma di legge intende quindi indirizzare l'organo preposto, eventualmente anche esterno all'ente, verso verifiche di gradimento che non siano, come in passato, episodiche e saltuarie, ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo rinnovato che, accanto alla verifica circa l'adozione delle Carte dei servizi, preveda: l'analisi dei dati sul controllo della qualità dei servizi pubblici erogati dalle società partecipate; confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni; forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità.

Quanto ai **controlli riferiti all'emergenza sanitaria COVID-19 e sul lavoro agile**, rappresentando la pandemia un evento senza precedenti per imprevedibilità degli esiti, per gravità, durata e dimensioni, si sono aperti scenari inediti per gli enti del settore pubblico, che hanno messo a dura prova la loro finanza.

Per affrontare le criticità di tale situazione emergenziale, un contributo significativo è stato fornito dal sistema dei controlli interni di ciascuna Amministrazione, al fine di rafforzare al massimo, in questo periodo, i processi di controllo. In tale contesto, le varie componenti del sistema sono state chiamate a non affidarsi più esclusivamente ai principi e alle prassi anteriormente vigenti. È apparso necessario, infatti, dotarsi di adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) per fornire idonee risposte alle sfide dell'emergenza, modificando anche l'approccio ai controlli sotto svariati profili (programmazione dei controlli, procedure di lavoro, aree di controllo, metodologie) al fine di assicurare lo svolgimento dei servizi essenziali.

L'evolversi della situazione sanitaria, il carattere particolarmente diffuso dell'epidemia e i vari provvedimenti limitativi agli spostamenti delle persone hanno reso infatti necessaria l'applicazione di misure tese a ridurre i contatti sociali. In particolare, ciascun ente ha dovuto adottare un modello organizzativo idoneo a prevenire il contagio "in occasione di lavoro" ricorrendo, tra gli altri, ai contratti di lavoro agile.

In tale contesto l'attività di controllo della Corte dei conti mira a verificare la capacità degli

Enti territoriali di attivare misure anticicliche per reagire allo stress prodotto dalla pandemia riadattando gli strumenti di controllo interno all'esigenza di monitorare gli obiettivi necessariamente modificati.

I **controlli sull'attuazione degli interventi del PNRR** risultano di particolare interesse per tutti gli enti locali, in quanto forniscono utili indicazioni per implementare in modo efficace la governance ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di target e *milestone* del PNRR di cui l'Ente locale è soggetto attuatore, nonché per orientare il sistema di controllo al fine di verificare il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati dalla timeline interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE.

Occorre precisare che l'obbligo di adeguare il sistema dei controlli interni alle esigenze di monitoraggio della corretta attuazione del PNRR riguarda tutti gli Enti locali, a prescindere dalla dimensione, nella misura in cui gli stessi rivestano il ruolo di soggetti attuatori di interventi previsti dal PNRR.

L'entità delle risorse del PNRR messe a disposizione degli enti locali amplia, infatti, la loro capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza, che non possono prescindere da una adeguata risposta sul piano organizzativo e che, soprattutto negli enti di minori dimensioni, presuppone la necessità di semplificare procedure e modalità di attuazione dei controlli, adottando soluzioni adatte alla realtà organizzativa in cui si muovono ma, nel contempo, garantendo la piena rispondenza dei controlli alle disposizioni normative di riferimento. In tale ottica il sistema dei controlli dovrebbe in ogni caso fruire di un sistema organizzativo interno (c.d. "governance") che coordini i tre principali soggetti coinvolti nell'attuazione di milestone e target del PNRR (ufficio finanziario, ufficio tecnico e segretario comunale) che dovranno assicurare: a) l'adozione delle modalità di contabilizzazione derogatorie delle risorse del PNRR; b) il rispetto delle scadenze di rendicontazione; c) i controlli di regolarità fondamentali per rilevare tempestivamente irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi; d) la predisposizione di sistema informativo con cui garantire la tracciabilità contabile dei flussi finanziari ed il puntuale rispetto del vincolo di destinazione impresso sulle risorse incluse nel PNRR.

L'istruttoria condotta in relazione al funzionamento dei controlli interni del Comune di Ascoli Piceno per gli esercizi 2020-2021 ha evidenziato, a fronte della completezza del

quadro normativo di riferimento (Regolamento Comunale sul sistema dei controlli interni adottato con delibera consiliare n. 94 del 23.12.2021, modificato con delibera consiliare n. 44 del 15.06.2023 in merito alle modalità di svolgimento delle funzioni del controllo strategico) la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, di controllo di gestione e di controllo strategico; margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile nonché 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.

Il controllo di regolarità amministrativa si svolge nella fase preventiva e nella fase successiva alla formazione dell'atto.

Nella fase preventiva, il controllo di regolarità amministrativa si estrinseca nel rilascio del parere di regolarità tecnica da parte del Dirigente competente per materia.

In esso viene verificata la conformità della proposta di deliberazione ai criteri ed alle regole tecniche specifiche, il rispetto della normativa di settore e dei principi di carattere generale dell'ordinamento, nonché dei principi di buona amministrazione ed opportunità, sia nel merito che circa il rispetto delle procedure. Esso è riportato nel testo del provvedimento.

La Giunta ed il Consiglio Comunale possono discostarsi, previa congrua motivazione, dalle risultanze del parere di regolarità tecnica.

Nella fase successiva all'adozione degli atti amministrativi, il controllo è svolto sotto la direzione del Segretario Generale, che si avvale della struttura preposta al controllo. Il controllo successivo di regolarità amministrativa viene esercitato sulle determinazioni, sui contratti e sugli altri atti adottati dai Dirigenti scelti secondo una selezione casuale.

In fase di controllo successivo viene utilizzata come tecnica di campionamento probabilistico statistico per la scelta degli atti da sottoporre al controllo l'estrazione causale semplice.

Al riguardo la Sezione, in linea con le raccomandazioni della Sezione delle Autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28 del 2014), ritiene necessario 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 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 la struttura organizzativa dei Centri di responsabilità ed eventualmente di Centri di costo attraverso il Piano Esecutivo di Gestione 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 prevede che con cadenza semestrale la struttura preposta al controllo di gestione, tenuto conto degli accertamenti del Nucleo di Valutazione, predispone un rapporto (report), nel quale sono evidenziati:

- i risultati raggiunti rispetto a quelli assegnati, unitamente ai risultati degli indicatori di efficienza ed economicità, nonché gli scostamenti rilevati;
- l'analisi delle cause degli scostamenti.

Tali reports sono inviati alla Giunta e a ciascun Dirigente e Posizione Organizzativa affinché siano adottate, se necessario, le opportune azioni correttive.

Come emerge dai referti, a fronte della adeguata strutturazione del processo, non risultano tuttavia prodotti, sia nel 2020 che nel 2021, 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 inoltre la presenza di effettivi margini di miglioramento del controllo anche sotto il profilo degli indicatori da elaborare ed utilizzare, della produzione di una reportistica maggiormente tempestiva e mirata sullo stato di attuazione degli obiettivi

programmati dall'Ente.

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).

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. Il controllo strategico, al fine di integrare il ciclo della performance con quello di bilancio, utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. Il monitoraggio sullo stato di avanzamento del PEG è effettuato con periodicità semestrale.

Si rileva, inoltre, che nella fase del controllo strategico sono stati adottati gli indicatori relativi ai risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, al grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, ai tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, al rispetto degli standard di qualità prefissati e impatto socioeconomico dei programmi e tempi di realizzazione rispetto alle previsioni.

Alla luce di quanto espresso, la Sezione prende atto della adeguatezza della disciplina contenuta nel regolamento e della corretta attuazione del controllo.

Si richiama, al riguardo, quanto 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".

In relazione al **controllo sugli equilibri finanziari**, sulla base del Regolamento sui controlli interni il responsabile del servizio finanziario effettua il controllo sugli equilibri finanziari con le modalità previste dal Regolamento di contabilità.

L'esito del controllo è trasfuso in una relazione trimestrale, asseverata dai Revisori dei conti, da inviarsi al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e al Segretario Generale.

Emerge dai questionari che per entrambe le annualità oggetto di esame il Responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari e che non sono state richieste misure per ripristinare l'equilibrio finanziario nella gestione di competenza, di cassa e dei residui.

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.

Passando ora al **controllo sulle società partecipate**, nel Regolamento sui controlli interni è indicato che il controllo sulle società partecipate non quotate è disciplinato nella sezione del controllo strategico e operativo a cui si rinvia.

Nei questionari viene segnalato che l'Ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo degli organismi partecipati e che sono stati definiti gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente.

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).

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 inoltre 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). Affinché il controllo adempia pienamente alle funzioni ad esso intestate dalla legge, la Sezione raccomanda, infine, di utilizzare un idoneo sistema informativo idoneo a rilevare 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).

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.

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, 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 ordine ai **controlli riferiti all'emergenza sanitaria covid-19 e sul lavoro agile**, la pandemia, come noto, ha aperto scenari inediti per il settore pubblico. Per affrontare le criticità di tale situazione, le varie componenti del sistema dei controlli interni non hanno quindi più potuto affidarsi esclusivamente ai principi e alle prassi anteriormente vigenti e seguite. È stato pertanto necessario dotarsi di adeguati strumenti per fornire idonee risposte alle sfide dell'emergenza, modificando sostanzialmente, sotto svariati aspetti, l'approccio ai

controlli al fine di operare in modo più efficace e rispondere in modo più tempestivo alle emergenze, assicurando in ogni caso lo svolgimento dei servizi essenziali. Ciò ha indotto gli Enti territoriali ad introdurre, tra le altre, anche nuove modalità organizzative di lavoro, diverse da quelle ordinarie, tra cui lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile, in modo da ridurre i contatti sociali e prevenire così il contagio. Non tutte le attività svolte sono state tracciate ma le verifiche sono state comunque effettuate dai dirigenti soprattutto sul lavoro agile anche se non mediante specifici indicatori o tramite sistemi informativi.

Relativamente al **controllo sul PNRR** che interessa il solo 2021, la Sezione raccomanda la necessità di porre in essere le opportune modifiche organizzative al fine di rilevare con immediatezza inefficienze, ritardi, difformità ed altre disfunzioni consentendo la pronta attivazione di misure autocorrettive tese al loro superamento quali, ad esempio:

- l'emanazione di specifiche direttive da parte dell'organo politico nei riguardi degli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR;
- l'implementazione integrale di tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR, al fine anche di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGis gestito dal MEF;
- l'adozione di specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse;

In tale ambito, appare, in primo luogo, opportuna la costruzione di una governance locale che abbia la funzione di coordinare i diversi soggetti coinvolti nell'attuazione di milestone e target del PNRR.

Ciò implica una valutazione sull'opportunità di creare una specifica struttura con un dirigente preposto al coordinamento e al controllo dello stato di attuazione di tutti i progetti, ovvero l'affidamento del coordinamento ad una struttura di vertice già esistente, oppure la mera costituzione di una cabina di regia nell'ambito della quale si decidono gli indirizzi strategici e di una segreteria o tavolo tecnico-finanziario di raccordo per il monitoraggio degli interventi assegnati alle singole direzioni e ai RUP.

Di rilievo appare, in secondo luogo, l'opportunità di inserire nei regolamenti sui controlli interni e nelle direttive date dal responsabile finanziario misure di controllo di regolarità amministrativo-contabile idonee a consentire l'assolvimento tempestivo delle verifiche su tutti gli atti di gestione adottati dal comune in qualità di soggetto attuatore del PNRR quali:

- la corretta perimetrazione contabile in entrata ed in uscita;

- la presenza del CUP oltre che del CIG;
- il rispetto, nell'ambito delle procedure di affidamento, dei principi trasversali della parità di genere, protezione e valorizzazione dei giovani, superamento dei divari territoriali;
- la verifica dell'assenza di conflitti di interesse e situazioni di incompatibilità;
- il rispetto del principio del divieto del doppio finanziamento nel caso di progetti finanziati anche da diverse fonti;
- l'assenza negli atti di spesa di costi impropri;
- la corrispondenza dell'importo liquidato a quello indicato nella documentazione giustificativa di spesa;
- l'allegazione alle fatture della relazione di dettaglio della spesa (servizi prestati o beni forniti);
- l'eventuale annullamento della documentazione di spesa e di pagamento secondo le procedure relative al PNRR;

Occorrerebbe, ancora, intervenire sul DUP adeguando la Sezione Strategica per implementare sia gli indirizzi strategici del programma di mandato che gli impatti di Valore Pubblico attesi dall'attuazione del PNRR; occorrerebbe, inoltre, aggiornare la Sezione Operativa a partire dal programma triennale delle opere pubbliche e dal programma biennale dei servizi e forniture (incarichi di progettazione), fino ad arrivare al programma del fabbisogno di personale, individuando le risorse finanziarie e le strategie per il potenziamento delle risorse umane.

Un altro tema importante è quello della implementazione del sistema informativo al fine di consentire, da un lato, l'archiviazione informatica di tutti i dati e atti sull'avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi al fine di riversarli, poi, in REGIS e, dall'altro, di monitorare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi nei tempi programmati, adottando tempestivamente misure di autocorrezione in caso di scostamenti.

Strettamente correlato a quello esposto è il tema di una riscrittura delle regole del controllo di gestione in grado di produrre report, indirizzati ai dirigenti responsabili, in grado di intercettare scostamenti rispetto alla timeline interna e a quella di rendicontazione semestrale in REGIS.

Non si richiede che i soggetti attuatori istituiscano speciali forme di controllo, ma si reputa necessario che nell'ambito degli ordinari controlli amministrativo-contabili sia assicurato un controllo propedeutico alla presentazione degli atti tramite la piattaforma REGIS per la rendicontazione.

E ciò attraverso, da un lato, l'ampliamento delle verifiche in sede di controllo contabile preventivo

al rispetto delle speciali regole contabili dettate per il PNRR e, dall'altro, l'ampliamento del controllo di regolarità amministrativa successivo a tutti gli atti di gestione del PNRR, adottando eventualmente una apposita check list, e avvicinando quanto più possibile i tempi del controllo a quelli dell'adozione degli atti.

Occorrerà, infine, adeguare anche il nuovo PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione) alle scelte strategiche sull'accesso ai fondi del PNRR per implementare la sottosezione "performance", inserendo le milestone e i target dei vari interventi tra gli obiettivi di performance assegnati ai dirigenti e alle strutture, e per inserire nella sottosezione "rischi corruttivi e trasparenza" le misure necessarie a prevenire conflitti di interesse e i rischi di frode e corruzione individuati nell'ambito della mappatura dei processi e della correlata analisi del rischio.

In merito, infine, al **complesso sistema dei controlli interni**, così come emerge dai referti relativi agli esercizi 2020 e 2021, 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 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 2020 e 2021 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, di controllo di gestione e di controllo strategico; margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile; elementi di criticità nella concreta attuazione di controllo sugli organismi partecipati non quotati del controllo e sulla qualità dei servizi prestati ed, infine, la necessità di dare concreta attuazione ai controlli relativi all'attuazione del PNRR.

- 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 ConTe, 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 del Comune, ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 16 ottobre 2024

Il Presidente - relatore

Dott. Vincenzo Palomba

Depositata in Segreteria in data 17 ottobre 2024

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Barbara Mecozzi

