



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

nella Camera di consiglio 23 marzo 2022

composta dai magistrati:

|                         |                       |
|-------------------------|-----------------------|
| Dott. Vincenzo PALOMBA  | Presidente (relatore) |
| Dott. Fabia D'ANDREA    | Consigliere           |
| Dott. Mario FIORENTINO  | Consigliere           |
| Dott. Fabio CAMPOFILONI | Referendario          |
| Dott. Antonio MARSICO   | Referendario          |
| Dott. Fabio BELFIORI    | Referendario          |

**VERIFICHE IN TEMA DI CONTROLLI INTERNI ART. 148 TUEL**  
**COMUNE DI SAN BENEDETTO DEL TRONTO (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 il 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 decreto-legge 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 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 e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni 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 San Benedetto del Tronto (AP) relativi agli anni 2018 e 2019, inviati alla Sezione regionale di controllo in data 22 ottobre 2019 e 30 dicembre 2020;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, protocollo n. 5057 del 24 novembre 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. 86243 del 14 dicembre 2021 acquisita agli atti in pari data al prot. n. 5220 unitamente agli allegati acquisiti con prot. dal n. 5221 al n. 5228 (escluso prot. n. 5227);

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 legge 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 decreto-legge 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 fondamentalmente 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 San Benedetto del Tronto (AP) 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. 5057 del 24 novembre 2021, chiarimenti e precisazioni, forniti con nota prot. n. 86243 del 14 dicembre 2021 acquisita agli atti in pari data con prot. n. 5220 unitamente agli allegati acquisiti con prot. dal n. 5221 al n. 5228 (escluso prot. n. 5227).

Dall'esame della documentazione acquisita è emerso quanto segue:

### **1. Il sistema dei controlli.**

Ai punti 1.1. e 1.2 del questionario è stato attestato che con riferimento al controllo sulla qualità dei servizi il sistema dei controlli interni non è stato esercitato, nelle annualità 2018 e 2019 e che non sono stati prodotti né programmati report negli esercizi considerati. A seguito dei chiarimenti richiesti il Sindaco, dopo aver preliminarmente rappresentato la difficoltà di reperimento delle informazioni richieste in virtù del recente insediamento alla guida dell'Amministrazione comunale, ha dichiarato di aver rilevato la mancata previsione, nell'ambito del regolamento comunale sul funzionamento dei controlli interni, di una specifica disciplina in ordine al controllo sulla qualità dei servizi offerti, pur riferendo di essersi attivato al fine del reperimento dei dati in ordine alle attività svolte nelle annualità in esame presso la struttura organizzativa dell'ente, che, tuttavia, ha fornito un riscontro solo parziale non indicativo dello stato dell'arte. In sede di riscontro istruttorio l'Amministrazione ha comunque assunto l'impegno di provvedere prontamente all'integrazione del vigente regolamento con una specifica disciplina riferita al controllo sulla qualità dei servizi, nonché ad avviare tale tipologia di controllo entro l'anno 2022.

Al punto 1.4 del questionario sono state registrate criticità, per le annualità 2018 e 2019, nell'organizzazione o nell'attuazione del controllo sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati, unitamente alla registrazione di criticità (di grado medio), limitatamente all'anno 2018, nell'organizzazione o nell'attuazione del controllo di regolarità amministrativa e contabile. In sede istruttoria l'ente ha imputato le criticità evidenziate nell'ambito del controllo sugli equilibri finanziari a problematiche relative alla

*“Conciliazione delle verifiche normativamente previste con i tempi di risposta della struttura”* mentre con riferimento al controllo sugli organismi partecipati le riscontrate criticità sono ascrivibili alla acclarata difficoltà di reperimento dei dati, finanziari e non, da parte delle proprie società partecipate. Relativamente al controllo di regolarità amministrativa e contabile, l’ente ha precisato che le criticità di grado “medio” riscontrate nell’annualità 2018 sono, invece, imputabili a *“problematiche nelle estrapolazioni dei documenti da sottoporre a controllo con i nuovi criteri individuati con Determina dirigenziale n. 962 del 04.09.2017”* prodotta agli atti con la quale l’ente si è dotato di un *“Atto organizzativo sui controlli successivi di regolarità amministrativa – Anno 2017”*, come declinato nel successivo punto 1.5. Al punto 1.5 del referto è stata evidenziata, per le annualità 2018 e 2019, la mancata produzione di reportistica per il controllo sulla qualità dei servizi nonché l’adozione di un contenuto numero di report nell’ambito del controllo di gestione e del controllo strategico dando, peraltro, atto dell’avvio di azioni correttive in ordine ad ogni tipologia di controllo salvo per il controllo sulla qualità dei servizi. In sede istruttoria l’ente ha imputato le criticità relative al limitato numero di atti sottoposto a controllo successivo nell’anno 2018 ad acclarati problemi tecnici nelle modalità operative di estrazione dei medesimi documenti ascrivibili all’adozione del nuovo atto organizzativo sui controlli successivi di regolarità amministrativa di cui alla determinazione dirigenziale n. 96 del 04/09/2017, acquisita agli atti. Secondo quanto riferito dall’ente *“In esito a detta determina, infatti, il servizio CED ha avuto difficoltà con la nuova modalità di estrazione degli atti. Si sono pertanto riscontrati dei rallentamenti nelle attività di verifica dovuti alla necessità di adottare alcuni correttivi concordati, di volta in volta, con il personale del CED. Con il suddetto atto, in virtù dell’esperienza maturata, si è definito il campione da sottoporre a controllo focalizzandosi sulle determinazioni con le quali si dispone l’acquisizione di lavori, forniture e servizi e su quelle che, pur non caratterizzate da rilevanza contabile, riguardano aree nell’ambito dell’attività della Pubblica Amministrazione, che debbono essere presidiate più di altre (conferimento di incarichi professionali esterni, approvazioni di varianti di lavori in corso d’opera, proroghe dei termini contrattuali, effettuazione di concorsi e prove selettive per l’acquisizione di personale, provvedimenti di concessione di contributi e di benefici economici in genere). Si è quindi declinata la modalità operativa di estrazione per Settore e per tipologia secondo un ordine di priorità.* Si precisa che gli atti non sottoposti a controllo in detta annualità sono stati sottoposti a controllo nella annualità successiva (come evidenziato nella allegata relazione protocollo n.10598 del 19.02.2020).

*Per l'anno 2019 invece il controllo successivo di regolarità amministrativa è stato eseguito, secondo le modalità individuate con gli atti sotto evidenziati ed allegati alla presente, sul 5,77 % degli atti complessivi da sottoporre a controllo....omissis”.*

Da ultimo, all’istanza istruttoria volta a conoscere le misure correttive avviate a seguito delle risultanze dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, del controllo di gestione e del controllo strategico nelle annualità considerate, l’ente ha riscontrato nei termini di seguito declinati: *“A seguito dei controlli effettuati, per il controllo di regolarità amministrativa, sono state fornite alla struttura apposite indicazioni con i documenti di seguito indicati ed allegati alla presente per migliorare il funzionamento della macchina amministrativa. Si allegano all'uopo:*

*- Determinazione Dirigenziale n° 852 del 3 luglio 2019 recante ad oggetto "Adozione del piano annuale 2019 delle attività di controllo interno sugli atti amministrativi, ex art. 147-bis, D.Lgs.18 agosto 2000, n° 267" e relativi allegati: (allegato "A": "Pianificazione annuale 2019 controlli interni – Documento di indirizzo e organizzazione ai fini dello svolgimento delle attività di controllo interno"- allegato "B": "Scheda di verifica"- allegato "C": "Check list generale")*

*- Successiva Circolare prot. n° 44729 del 5 luglio 2019 trasmessa ai Dirigenti dei Settori, ai Direttori dei Servizi/Responsabili di procedimento ed ai Referenti per anticorruzione e trasparenza recante ad oggetto "Adozione del Piano annuale delle attività di controllo interno e del Documento di conformità" ai fini dei controlli preventivi e successivi sugli atti (ex Legge n. 213 del 7 Dicembre 2012)".*

*Per quanto riguarda il controllo di gestione è stato avviato un confronto tra Dirigenti e Nucleo di valutazione al fine di migliorare la scelta degli indicatori e la predisposizione delle schede di PEG. Per quanto riguarda il controllo contabile preventivo si precisa che il medesimo, che viene effettuato costantemente su tutti gli atti, non necessita di misure correttive in quanto il Servizio Bilancio offre sistematicamente e continuativamente attività di consulenza e di supporto a tutti i servizi comunali proponenti.*

Al punto 1.6 è stato attestato che nell’annualità 2019 sono intervenute modifiche nel sistema dei controlli interni, in un’ottica di maggiore integrazione e raccordo tra le singole tipologie di controllo, con riferimento unicamente al controllo sugli organismi partecipati. In sede istruttoria l’ente ha rappresentato, sulla base della risposta fornita dal Segretario Generale all’epoca in carica, che a partire dalla fine del 2019, è stato avviato un controllo finalizzato al monitoraggio degli adempimenti in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza dal quale sono scaturiti n. 3 report pubblicati alla Sezione "Amministrazione

*Trasparente*" del sito istituzionale dell'ente relativi al 1° semestre 2020, al 2° semestre 2020 ed al 1° semestre 2021. Secondo quanto riferito dall'ente, tali documenti evidenziano gli esiti di un monitoraggio effettuato in attuazione di quanto previsto dal PTPCT 2020/2022 approvato con atto della Giunta comunale n. 12 del 28 gennaio 2020.

## **2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.**

La modalità di effettuazione del controllo di regolarità amministrativa viene compiutamente evidenziata dall'ente nella *"Relazione annuale sulle risultanze dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativo/contabile, in ottemperanza agli obblighi posti dall'articolo 3 del Decreto-Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213 – Anno 2019"* predisposta a cura del Segretario Generale e prodotta agli atti.

Nella fase preventiva il controllo di regolarità contabile, come disciplinato dagli artt. 6 e 7 del Regolamento Comunale sui controlli interni, è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile reso ai sensi dell'art.49 del TUEL sulle proposte di deliberazione che comportino riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, nonché del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria apposto ai sensi dell'art.153 del TUEL sulle determinazioni di impegno di spesa assunte dai dirigenti. Tutti gli atti amministrativi a rilevanza contabile vengono trasmessi al Servizio Bilancio che espleta tutti i controlli di regolarità contabile e, qualora necessario, procede alla richiesta di chiarimenti e/o integrazioni al Servizio proponente.

Gli organi a cui è rivolto l'esito del controllo sono:

- per gli atti monocratici, i Servizi proponenti e il Sindaco nella fattispecie dell'ordinanza sindacale;
- per gli atti collegiali, la Giunta Municipale ed il Consiglio.

Viene assicurato, altresì, il visto preventivo del Collegio di revisione negli atti che lo prevedono.

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, ivi comprese le concessioni e le autorizzazioni), viene espletato dal Segretario Generale, con cadenza almeno trimestrale, su un campione di atti estrapolato, per ciascun Settore e per tipologia, a mezzo di un sistema informatico secondo una

selezione casuale.

Si evidenzia che, sulla base della documentazione acquisita agli atti, nell'annualità 2018 il controllo successivo di regolarità amministrativa è stato effettuato dall'ente con i criteri declinati nel menzionato "*Atto organizzativo sui controlli successivi di regolarità amministrativa - Annualità 2017*", adottato con determinazione del Segretario Generale n. 962 del 04/09/2017, che ha focalizzato i controlli (nella misura di almeno 1 atto per ciascun servizio) su alcune tipologie di atti e documenti riconducibili alle possibili aree di rischio dell'azione amministrativa: conferimento di incarichi professionali esterni; affidamento di lavori e acquisizione di forniture e servizi, ivi compresi gli affidamenti in economia; approvazioni di varianti di lavori in corso d'opera, proroghe dei termini contrattuali, rinnovi contratti; effettuazione di concorsi e prove selettive per l'acquisizione di personale, provvedimenti di concessione di contributi e di benefici economici in genere.

Con riferimento all'annualità 2019 il controllo successivo di regolarità amministrativa è stato espletato dall'ente secondo le direttive contenute nella Determinazione n° 852/2019 con particolare riferimento alla "*Metodica del controllo successivo di regolarità amministrativa*" di cui al punto B dell'allegato alla determinazione ad oggetto "*Documento di indirizzo e organizzazione ai fini dello svolgimento delle attività di controllo interno*" e nella successiva Circolare prot. n° 44729/2019.

La percentuale di atti sottoposti al controllo, per ogni Servizio dell'ente, è fissata in misura non inferiore al 5 % degli atti sopra enucleati riferiti al trimestre precedente, ferma la possibilità del Segretario Comunale di disporre ulteriori controlli nel corso dell'esercizio. In tale fase viene verificata la conformità e la coerenza degli atti e/o procedimenti oggetto del controllo agli standard di riferimento (normativa e disposizioni comunitarie, statali, regionali e comunali in materia di procedimento amministrativo e di pubblicità e accesso agli atti, normativa in materia di trattamento dei dati personali, regolarità delle procedure, rispetto dei tempi, correttezza formale degli atti, motivazione dell'atto, comprensibilità del testo, coerenza in relazione agli scopi da raggiungere, osservanza delle regole di corretta redazione degli atti amministrativi, rispetto delle normative di settore, conformità agli atti di indirizzo e direttive interne). Entro il mese di febbraio di ogni anno il Segretario comunale predispone una relazione sull'attività di controllo svolta nell'anno precedente che può contenere anche suggerimenti e proposte operative al fine di migliorare la qualità degli atti prodotti dall'ente, oltre ad eventuali modifiche regolamentari, procedurali o di

prassi. Le risultanze del controllo sono trasmesse trimestralmente, a cura del Segretario, ai dirigenti, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, nonché ai revisori dei conti e al nucleo di valutazione, al Sindaco ed al Presidente del 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.

Ai punti 2.4 e 2.4bis del questionario l'ente ha dichiarato, per entrambe le annualità in esame, che gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso all'individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo successivo attestando, altresì, con riferimento all'annualità 2019, che gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile dell'anno precedente non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa. In sede istruttoria l'ente ha fornito una risposta univoca precisando che nell'anno 2018 il controllo successivo di regolarità amministrativa è stato, invero, effettuato su tutti i settori in base ai criteri individuati con la succitata determinazione n. 962/2017 in esito all'esperienza già maturata nell'ambito mentre con riferimento all'anno 2019 il controllo successivo di regolarità amministrativa è stato parimenti eseguito su tutti i settori ma secondo le direttive contenute nella documentazione prodotta agli atti: Determinazione n° 852/2019 (e relativi allegati) con particolare riferimento alla "*Metodica del controllo successivo di regolarità amministrativa*" di cui al punto B dell'allegato alla determinazione ad oggetto "*Documento di indirizzo e organizzazione ai fini dello svolgimento delle attività di controllo interno*" e successiva Circolare prot. n° 44729/2019.

Al punto 2.5 del questionario viene indicato che il controllo successivo di regolarità è stato effettuato su un ridotto numero di atti, pari a n. 105 nel 2018 con n. 9 irregolarità riscontrate, di cui nessuna risulta sanata e n. 158 nel 2019 con n. 23 irregolarità riscontrate, di cui n. 3 sanate. A seguito dei chiarimenti richiesti in ordine al numero totale di atti emessi e di quelli sottoposti a controllo, ai criteri di selezione ed alla motivazione sottesa al contenuto numero di atti esaminati, in sede di riscontro istruttorio l'ente ha preliminarmente ribadito la misura della percentuale degli atti sottoposti a controllo per entrambi le annualità pari al 5% precisando che gli atti non controllati nel corso del 2018 hanno, invero, formato oggetto di successiva verifica, come evincibile dalla relazione prot. n. 10598 del 19.02.2020 acquisita agli atti. Nel dettaglio, l'ente ha riferito quanto di seguito declinato:

*“Anno 2018:*

- numero complessivo di atti da sottoporre a controllo: non si è rinvenuto agli atti del Servizio Anticorruzione e Trasparenza il numero complessivo degli atti da cui ha avuto luogo l'estrazione dei 105 atti sottoposti a controllo in tale anno. Comunque si attesta che il Ced ha effettuato l'estrazione secondo le modalità evidenziate nell'atto di organizzazione adottato nel corso del 2017.*
- atti controllati n. 105*

*Anno 2019:*

- numero complessivo di atti da sottoporre a controllo n. 2.737*
- atti controllati 158*

*Si declinano, altresì, di seguito le criticità rilevate:*

- per l'anno 2018 le aree di criticità riscontrate risultano essere le seguenti: non corretto riferimento normativo al Codice degli appalti (in molte occasioni è stato rilevato il riferimento al vecchio codice degli appalti abrogato con il successivo D. Lgs. 50/2016 a far data da aprile 2016), mancata indicazione di alcuni elementi nelle determinazioni inerenti procedure di affidamento (per esempio mancata indicazione delle clausole di tracciabilità, delle modalità di ricorso o della clausola di estensione del codice di comportamento), eccesso di proroghe tecniche, intempestività di provvedimenti di proroga degli affidamenti, e violazione degli obblighi di centralizzazione servizi informatici (in quanto tale obbligo vige anche al di sotto dei 1.000 euro).*

*Si precisa che delle irregolarità riscontrate si è data evidenza sia al Nucleo di Valutazione che al Servizio procedimenti disciplinari;*

- Per l'anno 2019 dalla "Relazione annuale sulle risultanze dell'attività di controllo successivo di regolarità amministrativo/contabile, in ottemperanza agli obblighi posti dall'articolo 3 del Decreto-Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213 – Anno 2019" (allegata) di cui al protocollo n° 10598/2020 si riporta testualmente:*

*"Nell'esercizio del controllo, le criticità riscontrate più frequentemente e in questa sede meritevoli di menzione hanno avuto riguardo, in alcuni casi, ad un utilizzo "disinvolto dell'istituto della proroga nonché – come già accennato sopra – ad una non sempre adeguata attenzione alla motivazione dell'atto, vale a dire alla accurata (per quanto di necessità, sintetica) ricostruzione delle ragioni di fatto che hanno condotto a una determinata scelta amministrativa. Si è così ritenuto opportuno richiamare l'attenzione degli operatori (con specifica menzione anche nel PTPCT 2020-2022) sulle tematiche che – apparentemente a latere rispetto al tema generale della prevenzione della corruzione – nella sostanza rivelano un alto potenziale di coinvolgimento nel discorso della prevenzione; esemplificativamente: corretta e omogenea applicazione delle norme sul procedimento*

*amministrativo, codice di comportamento, tecniche di redazione degli atti amministrativi al fine di renderne i contenuti chiari e immediatamente comprensibili anche al cittadino utente, nella consapevolezza che, ai fini della trasparenza, a poco giova il mero assolvimento formale dell'onere della pubblicazione se i testi resi pubblici non sono idonei a restituire con chiarezza e immediatezza la logica, la motivazione e l'iter logico – amministrativo che ha condotto alla manifestazione di volontà espressa nell'atto".*

Al punto 2.7 del questionario è stato, infine, indicato, per le annualità 2018 e 2019, che 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.

In sede istruttoria l'ente ha asserito che il feedback reso dall'attività di controllo ha restituito una impressione d'insieme di carenze per lo più formali e non sostanziali e, quindi, non ritenute tali da richiedere ulteriori controlli, ispezioni e/o indagini aggiuntive rispetto ai controlli già in essere.

Inoltre, dopo avere attestato al punto 2.9 del questionario 2018 che, a fronte di riscontrate irregolarità, sono state trasmesse ai responsabili dei servizi competenti le direttive alle quali conformarsi, l'ente non ha fornito risposta alla domanda diretta a conoscere se i menzionati responsabili si siano effettivamente adeguati a tali direttive (punto 2.9.1). Sul punto il Comune non ha fornito i chiarimenti richiesti limitandosi a dichiarare in sede di riscontro istruttorio che *"il numero di irregolarità riscontrate nel corso degli anni tende ad assottigliarsi"*.

### **3. Il controllo di gestione.**

Secondo quanto riferito dall'ente in sede di riscontro istruttorio, l'organo che esercita il controllo di gestione è individuato nella Giunta comunale mentre gli organi a cui l'esito è rivolto sono il Nucleo di Valutazione ed il Capo dell'Amministrazione (a disposizione del quale viene messa l'intera documentazione sottesa al procedimento di valutazione dei dirigenti).

L'attività di controllo 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; valutazione dei dati predetti in rapporto al Piano degli Obiettivi al fine di verificarne lo stato d'attuazione e di misurarne l'efficacia, l'efficienza e l'economicità; realizzazione dell'azione correttiva.

Secondo quanto dedotto, la Giunta comunale, una volta individuati i centri di costo, tra i servizi comunali resi, da sottoporre a tale tipologia di controllo e sulla base di quanto contenuto nella relazione previsionale e programmatica, procede ad una ulteriore graduazione degli obiettivi attraverso il Piano Esecutivo di Gestione che contiene, per ciascun centro di responsabilità, l'elenco degli obiettivi e delle risorse assegnate.

In una fase successiva, prevista indicativamente nella mese di settembre, si procede alla *"rilevazione dei dati relativi ai costi e ai proventi nonché alla rilevazione dei risultati raggiunti"* ed alle conseguenti considerazioni sui risultati.

Questa seconda fase (monitoraggio intermedio) consta di un successivo passaggio in Giunta nel quale si evidenziano le criticità che hanno portato alla richiesta di correttivi delle schede e lo stato delle risorse finanziarie per centro di costo modificato.

A mente dell'articolo 5, comma 6, del Regolamento comunale sui controlli interni l'ufficio contabilità analitica-centri di costo provvede all'attività di verifica della gestione finalizzata ad accertare l'utilizzo efficace, efficiente ed economico delle risorse per la massimizzazione dei risultati e fornisce le conclusioni del predetto controllo nel piano esecutivo di gestione. L'intera documentazione inerente i Piani Esecutivi di Gestione viene poi inviata al Nucleo di valutazione ai fini premiali dei singoli dirigenti. I risultati della verifica sono rendicontati almeno due volte all'anno e precisamente nel report intermedio del mese di settembre nonché nel referto annuale del controllo di gestione redatto alla chiusura del rendiconto ed allegato allo stesso, formante poi oggetto di successiva trasmissione alla Corte dei Conti, al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale nonché ai dirigenti.

Al punto 3.6 del questionario l'ente ha dichiarato, per le annualità 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 non ha fornito puntuale riscontro in merito.

#### **4. Il controllo strategico.**

Secondo quanto riferito dall'ente in sede di riscontro istruttorio, anche tale tipologia di controllo è demandata alla Giunta comunale mentre gli organi a cui l'esito è rivolto sono il Capo dell'Amministrazione e l'intero Consiglio Comunale.

Nella fase intermedia la misurazione del grado di realizzazione degli obiettivi è attuata a

mezzo della verifica intermedia di salvaguardia degli equilibri di bilancio che costituisce anche aggiornamento al D.U.P. mentre la fase cruciale ai fini del controllo strategico è rappresentata dalla verifica conclusiva che avviene in sede di rendicontazione e comprende la verifica degli equilibri e dello stato di attuazione dei programmi (art. 193 T.U.EL.), il rendiconto annuale, la relazione della giunta al rendiconto, il referto del controllo di gestione ed infine la valutazione dei dirigenti. Secondo quanto dedotto, attraverso la verifica dello stato di attuazione dei programmi il Consiglio ha un quadro di attuazione dei progetti e dei programmi mentre la Giunta Comunale confronta i risultati conseguiti rispetto a quelli programmati attraverso report di controllo strategico ed analizza le cause di eventuali scostamenti esprimendo le conseguenti valutazioni nella relazione al rendiconto di cui agli articoli 151, co.6, e 231 del TUEL.

L'art. 3 comma 8 del Regolamento comunale sui Controlli Interni approvato con deliberazione consiliare n. 3 del 24.01.2013 disciplina il controllo strategico in maniera sintetica prevedendo quanto segue: *"Allo scopo di valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti, il Consiglio comunale, ai sensi dell'articolo 193 del TUEL, effettua almeno una volta all'anno, entro il 30 settembre, la ricognizione sullo stato di attuazione di obiettivi e programmi previsti nella Relazione previsionale e programmatica. In caso di scostamento rispetto a quanto programmato, il Consiglio comunale detta alla Giunta comunale eventuali interventi correttivi o indirizzi integrativi o sostitutivi. La verifica conclusiva della realizzazione di obiettivi e programmi è effettuata in sede di approvazione del rendiconto della gestione. La giunta comunale, attraverso la relazione prescritta dagli articoli 151, comma 6, e 231 del TUEL, esprime valutazioni sull'efficacia dell'azione condotta sulla base dei risultati conseguiti in rapporto ai programmi ed ai costi sostenuti."*

Al punto 4.2 del questionario l'ente ha dichiarato, per entrambe le annualità in esame, che il controllo strategico non utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. In merito, l'ente ha ammesso di non essere in grado di fornire una compiuta risposta al quesito con riferimento alle annualità in esame a causa del recente avvicendamento ai vertici della struttura comunale, come già evidenziato in premessa, pur specificando che il Settore finanziario elabora di prassi la contabilità economica in modo sistematico e continuativo per tutti gli aspetti gestionali mentre la contabilità analitica, o per centri di costo, viene effettuata nei casi che si reputano opportuni o per effettuare

indagini e valutazioni utili a prendere decisioni operative nel breve/medio/lungo termine.

Al punto 4.4 del questionario l'ente ha dichiarato che non sono stati applicati, negli anni 2018 e 2019, indicatori di efficacia (c), di efficienza (d), di innovazione e sviluppo (f). In sede istruttoria l'ente ha precisato che in esito ad una puntuale disamina degli indicatori delle schede Peg strategiche riferite alle annualità in esame, si è, invero, rilevata la presenza sia di indicatori di efficacia che di indicatori di efficienza desumibili dalla parametrizzazione delle risorse (umane e finanziarie) con i risultati conseguiti. Il Comune non ha, tuttavia, fornito delucidazioni in ordine all'applicazione dell'indicatore di innovazione e sviluppo. Infine, 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 entrambe le annualità considerate, quelli relativi al rispetto degli standard di qualità prefissati (d) ed all'impatto socio-economico dei programmi (e). In sede istruttoria l'ente ha ribadito le difficoltà riscontrate, in virtù del recente insediamento, nell'acquisizione di feedback sul punto da parte della struttura organizzativa, riportandosi a quanto già specificato ai precedenti punti 1.1. e 1.2 del Sistema dei controlli.

## **5. Il controllo sugli equilibri finanziari.**

In sede istruttoria l'ente attesta che il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione ed il coordinamento del Dirigente del Servizio Finanziario con la vigilanza dell'organo di revisione ed il coinvolgimento attivo degli organi di governo e del Segretario Generale. Al fine di operare il controllo costante degli equilibri finanziari e valutare il rispetto delle previsioni di bilancio, secondo quanto riferito dall'ente, il Dirigente del servizio finanziario predispone delle verifiche periodiche che consistono in controlli delle entrate e delle spese espletati sulla base della documentazione di carattere generale e di situazioni articolate per centri di responsabilità di entrate e di spesa, con il concorso attivo dei Dirigenti dei servizi e degli Assessori di riferimento. Il Segretario comunale viene portato a conoscenza del monitoraggio delle entrate finalizzato al controllo sugli equilibri finanziari. Gli esiti dei controlli sugli equilibri finanziari vengono poi sottoposti all'attenzione del Consiglio Comunale in sede di salvaguardia degli equilibri, con l'approvazione dei Bilanci di Previsione e di chiusura e con le variazioni di Bilancio.

Tale tipologia di controllo è disciplinata dall'art. 11 del Regolamento comunale sui Controlli Interni che al comma 2 fa espresso rinvio alle previsioni contenute nel Regolamento di contabilità dell'ente che, tuttavia, non è stato prodotto agli atti.

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), alla gestione dei residui (b) ed alla gestione di cassa (c).

In sede istruttoria l'ente non ha illustrato in maniera puntuale e dettagliata le misure poste in essere ai fini del ripristino dell'equilibrio finanziario rappresentando, invero, in linea generale, che per entrambe le annualità si sono rese necessarie variazioni di competenza per dare copertura a minori entrate o maggiori spese non previste come, parimenti, sono stati aumentati gli stanziamenti di cassa al fine di far fronte ai pagamenti. In merito alla gestione dei residui, secondo quanto riferito dall'ente, si è invece proceduto all'aggiornamento degli stessi in sede di riaccertamento ai fini dell'elaborazione dei rendiconti.

Al punto 5.5 del questionario l'ente ha attestato, relativamente all'anno 2018, 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 mentre con riferimento all'anno 2019 non ha fornito informazioni in merito (risposta "nd"). In sede istruttoria l'Ente ha riscontrato nei seguenti termini: *"Quanto al punto 5.5 del questionario, con Nota Prot. n.22357 del 3/4/2019 sono state comunicate dal Dirigente del Settore Servizi al cittadino innovazione e valorizzazione del territorio maggiori spese 2018 per l'Ente comunale nei confronti della CPL Concordia Soc. Coop. legate ai contratti calore e pubblica illuminazione, quantificabili in complessive € 211.831,02. Si precisa che le relative fatture n. 0018017191 e n.0018016500 del 31/12/2018 possono essere considerate "passività pregresse" nell'anno 2019, in quanto trattasi di maggiori spese da sostenere a fronte di fatture ricevute nel medesimo esercizio (ambidue le fatture risultano ricevute nel mese di gennaio 2019) ancorché afferenti a consumi dell'anno precedente. Per la copertura delle stesse con deliberazione di Consiglio comunale n.37 del 15/6/2019 è stato applicato l'avanzo di amministrazione disponibile per € 162.427,93 e utilizzate per la differenza altre entrate proprie. Dalle risultanze finali del conto del bilancio dell'anno 2019, redatto ai sensi dell'art. 228 del d.lgs. 267/2000, l'Ente presenta un disavanzo di € 8.988.074,02, esattamente pari all'incremento del Fondo crediti di dubbia esigibilità per il passaggio al metodo di calcolo ordinario. Sono state definite modalità di rientro utilizzando le entrate disponibili accertate e beneficiando del ripiano speciale del disavanzo non immediatamente coperto di € 6.507.326,00, in 15 anni, in quote*

*annuali costanti a partire dall'anno 2021, secondo quanto previsto dall'articolo 39-quater del decreto Milleproroghe (DL 30 dicembre 2019, n.162). Non risulta pertanto per l'annualità 2019 alcuna quota libera di avanzo di amministrazione.”.*

Al punto 5.9 dei referti riferiti ad entrambe le annualità in esame l'ente ha dichiarato che nel corso degli esercizi interessati sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6, del TUEL, per il costituirsi di situazioni, non compensabili da maggiori entrate o minori spese, tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio e che tali segnalazioni, con riferimento all'anno 2018, hanno comportato l'intervento del Consiglio ai sensi dell'art. 193 del TUEL (punto 5.9.1.) In sede istruttoria il Comune ha confermato l'assunto pur precisando che *“In entrambe le annualità ai sensi dell'art. 193 comma 2 del TUEL, entro il 31 luglio, a seguito di richieste di variazioni di bilancio per talune eccezioni, sia positive che negative, che interessavano sia la parte entrata che la parte spesa, che si compensavano perfettamente, l'organo consiliare ha dato atto del permanere degli equilibri di bilancio per la copertura delle spese correnti e per il finanziamento degli investimenti, secondo le norme recate dal D.Lgs. n. 267/2000”.*

## **6. Il controllo sugli organismi partecipati.**

A fronte della registrata carenza di informazioni evincibile dai referti relativi alle annualità in esame, in sede di riscontro istruttorio il Comune non ha fatto riferimento ad alcuna specifica disciplina adottata in materia di controllo sulle società partecipate né ha esplicitato le concrete modalità organizzative ed attuative del controllo *de quo* limitandosi a dichiarare quanto di seguito declinato: *“I dati relativi alle società partecipate sono stati reperiti tramite il dipendente comunale responsabile delle società partecipate, ora in quiescenza. Agli atti dei fascicoli trasmessi per competenza al nuovo responsabile non risulta documentazione tale da consentire una risposta analitica ai quesiti posti nei tempi assegnati. Sarà cura della scrivente Amministrazione fornire informazioni maggiormente dettagliate nelle rilevazioni future. Si invia comunque, in allegato alla presente, un elenco degli organismi strumentali, delle società partecipate dell'Ente, delle società partecipate da più enti e delle società in house.*

Con riferimento alla conciliazione dei rapporti creditori/debitori attestata dall'Ente nel questionario riferito alle annualità 2018 e 2019 (cfr., punto 6.7), salvo alcune differenze nei valori riscontrate nel processo di consolidamento, a seguito della richiesta di chiarimenti l'ente ha dettagliato come segue le principali differenze emerse negli anni considerati:

*- € 83.460,00 relativi ad una fattura emessa dalla Start SpA per il trasporto dei terremotati della*

*Regione Lazio nel 2017, il cui costo e debito non erano stati integralmente previsti nel bilancio comunale. La spesa è difatti andata oltre il contributo assegnato dalla Regione e previsto per i cittadini colpiti dal sisma del 2016/2017, per cause non prevedibili che hanno determinato il protrarsi delle presenze presso le strutture alberghiere cittadine e la conseguente necessità di garantire il servizio di navetta. Tale differenza è stata sistemata nel 2019 con variazione di bilancio prevedendo il necessario stanziamento di spesa. Il pagamento è stato anticipato dall'Ente comunale e la spesa documentata dovrà essere rimborsata dalla Regione Lazio;*

*- € 100.822,35 per fatture emesse dall'Azienda Multi Servizi dal 2008 al 2016; trattasi di fatture mai registrate dall'Ente comunale poichè non sono state riconosciute come debiti dai funzionari dell'ente. Nonostante i solleciti all'allineamento contabile, con Pec inviata all'Azienda Multi Servizi, prot. n. 81869 del 23.11.2021, sono stati richiesti chiarimenti per il perdurare del disallineamento da rendere entro il 29/11/2021 ma a tutt'oggi ancora nessuna risposta risulta pervenuta.”*

## **7. Il controllo sulla qualità dei servizi**

A fronte delle risposte in senso negativo o omissivo a tutti i quesiti ricompresi in tale ambito di controllo, come emerge dai referti relativi alle annualità 2018 e 2019 ed a seguito dei chiarimenti ed aggiornamenti richiesti in merito, l'ente non ha fornito una risposta esplicativa riportandosi alle sottostanti deduzioni formulate con riferimento ai precedenti punti 1.1 e 1.2 della Sezione rubricata “Sistema dei controlli”: “Con riferimento al controllo sulla qualità dei servizi offerti, a seguito della richiesta pervenuta, si è appurato che, per ciascuna delle annualità di riferimento, è stato chiesto alla struttura di comunicare se e quali analisi sulla qualità dei servizi siano state attivate. Purtroppo il feedback pervenuto riguarda una piccola parte della struttura e rende una risposta negativa. Per tale motivo, nell'impossibilità di rendere una risposta compiuta, si è apposta una nota in tal senso nello schema di referto 2018/2019. Da una lettura del vigente regolamento per la disciplina sul funzionamento dei controlli interni si è, quindi, rilevato che il medesimo nulla dispone relativamente alle modalità del controllo relativo alla qualità dei servizi offerti. Allo scopo di ovviare alla problematica gli scriventi si impegnano ad integrare il regolamento disciplinando tempi, modi e report di verifica su questa tematica e ad avviare il relativo controllo entro il 2022”.

**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 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 San Benedetto del Tronto (AP) negli esercizi 2018 e 2019 ha evidenziato la parziale adeguatezza del quadro normativo di riferimento (Regolamento per la disciplina del funzionamento dei controlli interni adottato con delibera consiliare n. 3 del 24 gennaio 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 amministrativo-contabile, 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.

Tenuto conto della documentazione prodotta agli atti e delle dichiarazioni rese dall'ente, l'azione di controllo preventivo, espletata costantemente su tutti gli atti, appare adeguata ed in linea con i principi ordinamentali e di dettaglio che regolano la materia, in ordine sia al controllo amministrativo che a quello contabile.

Profili di criticità emergono, invero, nella fase di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile con riferimento, in particolare, all'annualità 2028; criticità in gran parte affrontate e in via di risoluzione nell'esercizio successivo.

Sul punto l'ente ha evidenziato di avere espletato il controllo *de quo* su tutti i settori ed ha illustrato in maniera dettagliata le tipologie di illegittimità riscontrate, ascrivibili, secondo quanto riferito, per lo più a carenze di carattere formale che sostanziale, dunque non ritenute tali da richiedere ulteriori controlli, ispezioni o altre indagini.

Tuttavia, si rileva che per l'annualità 2018, pur tenendo conto della acclarata difficoltà tecnica riscontrata dal CED nell'estrapolazione dei dati dai sistemi informativi e documentali, la mancata indicazione da parte dell'ente del numero complessivo degli atti da sottoporre al controllo, rispetto ai n. 105 controllati nell'esercizio, preclude qualsiasi accertamento circa l'effettivo rispetto della percentuale del cinque per cento prevista dalle previsioni regolamentari, sia l'avvenuto recupero nell'anno successivo, secondo quanto attestato in istruttoria, di quanto non espletato in precedenza. Peraltro, non è stata prodotta agli atti la relazione sull'attività di controllo svolta nell'annualità 2018 prevista dall'art. 10 del regolamento sui controlli interni.

Nell'anno 2019 si evidenzia, invece, un apprezzabile miglioramento nella sistematicità e consapevolezza dell'attività di controllo successivo, come evincibile dalla relazione prot. n. 10598/2020, acquisita agli atti e dalle misure indicate nel Piano annuale 2019 delle attività di controllo interno sugli atti amministrativi sostanzialmente in linea in linea con le raccomandazioni della Sezione autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28 del 2014), e dirette ad introdurre 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 rilevanti criticità nelle fasi preventive e successive, appare peraltro 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**, disciplinato dagli articoli 4 e 5 del Regolamento

comunale sui controlli interni, lo stesso è demandato alla Giunta Comunale ed espletato attraverso l'ufficio contabilità analitica-centri di costo che provvede all'attività di verifica della gestione finalizzata ad accertare l'utilizzo efficace, efficiente ed economico delle risorse per la massimizzazione dei risultati, fornendo le conclusioni del predetto controllo nel piano esecutivo di gestione. I risultati della verifica sono rendicontati almeno due volte l'anno e precisamente nel report intermedio del mese di settembre nonché nel referto annuale del controllo di gestione redatto alla chiusura del rendiconto ed allegato allo stesso, formante poi oggetto di trasmissione alla Corte dei Conti, al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale nonché ai dirigenti.

Sulla base di quanto dedotto dall'ente e come evincibile dai referti acquisiti agli atti, emerge che il Comune, 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.

Tuttavia, si rileva che il vigente Regolamento sui controlli interni del Comune, differentemente da quanto acclarato nei referti in esame, 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.

Emerge, inoltre, dai referti relativi alle annualità 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. Inoltre, all'istanza istruttoria volta a conoscere le misure correttive avviate a seguito delle risultanze del controllo *de quo* nelle annualità considerate, l'ente ha rappresentato di aver avviato un confronto tra i Dirigenti ed il Nucleo di valutazione al fine di migliorare la scelta degli indicatori e la predisposizione delle schede di PEG.

Alla luce di quanto sopra evidenziato ed a fronte dei due report ufficializzati dall'ente per ciascuna annualità oggetto di esame, la Sezione rileva la presenza di margini di miglioramento del sistema di controllo sotto il profilo, in particolare, della produzione di

una reportistica maggiormente tempestiva e mirata e della necessità di approfondire i rapporti con gli organismi partecipati. 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. Una elaborazione semestrale, sia pur completa, difficilmente può sostituirsi ad un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi che consentirebbe di 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).

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 tale ottica, al fine di assicurare un fattivo ed efficace coinvolgimento dell'intera struttura apparirebbe opportuno integrare i modelli organizzativi vigenti affinché le articolazioni 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.

In merito al **controllo strategico**, contemplato sinteticamente all'art. 3 comma 8 del Regolamento comunale sui Controlli Interni, l'ente ha illustrato le modalità organizzative a partire dalla pianificazione strategica che si traduce in programmazione attraverso la redazione del Piano Esecutivo di Gestione che costituisce lo strumento attraverso il quale vengono attribuite le risorse umane, materiali e finanziarie ai dirigenti, rendendo concreta la separazione tra direzione politica ed attività gestionale.

Il P.E.G. traduce le finalità strategiche in precisi obiettivi gestionali annuali, fissando indicatori di risultato che permettono di verificarne lo stato di attuazione, suddivide le risorse tra i vari centri di responsabilità ed attua un preciso collegamento tra valutazione delle prestazioni dirigenziali e raggiungimento degli obiettivi. Nella fase intermedia la misurazione del grado di realizzazione degli obiettivi è attuata a mezzo della verifica intermedia di salvaguardia degli equilibri di bilancio che costituisce anche aggiornamento al D.U.P. mentre la fase cruciale ai fini del controllo strategico è rappresentata dalla verifica conclusiva che avviene in sede di rendicontazione e comprende la verifica degli equilibri e dello stato di attuazione dei programmi (art. 193 T.U.EL.), il rendiconto annuale, la relazione della giunta al rendiconto, il referto del controllo di gestione ed infine la valutazione dei dirigenti. Secondo quanto dedotto, tale attività è demandata alla Giunta Comunale che, in sede di verifica dello stato di attuazione dei programmi, confronta i risultati conseguiti rispetto a quelli programmati attraverso report di controllo strategico ed analizza le cause di eventuali scostamenti esprimendo le conseguenti valutazioni nella relazione al rendiconto di cui agli articoli 151, co.6, e 231 del TUEL.

Dalle risposte contenute nei referti 2018 e 2019 risulta inoltre che, in sede di controllo strategico, l'ente effettua a preventivo verifiche tecnico-economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione.

In sede di riscontro istruttorio l'ente, differentemente da quanto attestato nei referti 2018 e 2019, ha riferito di aver rilevato, in esito alla disamina delle schede Peg strategiche riferite agli esercizi considerati, la presenza di indicatori di efficacia mentre gli indicatori di efficienza risultano evincibili dalla parametrizzazione delle risorse con i risultati conseguiti. Non sono stati, tuttavia, forniti elementi di dettaglio in ordine all'adozione o meno dell'indicatore di innovazione e sviluppo.

Con riferimento alla mancata adozione, nella fase del controllo strategico, degli indicatori relativi al rispetto degli standard di qualità prefissati (d) ed all'impatto socio-economico dei programmi (e), come evincibile dai questionari agli atti, l'ente ha ribadito in istruttoria l'impossibilità di rendere una risposta compiuta sul punto stante la difficoltà di reperimento delle richieste informazioni nell'ambito della struttura organizzativa dell'ente a causa del recente insediamento alla guida dell'Amministrazione Comunale. Peraltro, medesime deduzioni sono state formulate dall'ente in riferimento all'incapacità di fornire idoneo riscontro anche in relazione all'utilizzo o meno, nelle annualità in esame, delle

informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. Il Comune ha, comunque, precisato di avvalersi della contabilità analitica, o per centri di costo, *“nei casi che si reputano opportuni o per effettuare indagini e valutazioni utili a prendere decisioni operative nel breve/medio/lungo termine”*.

Alla luce di quanto espresso e del contenuto numero di report prodotti negli anni considerati, la Sezione, pur prendendo atto della disciplina contenuta nel regolamento n. 3/2013, ritiene che anche la concreta attuazione del controllo strategico 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 utilizzare tutte le informazioni gestionali anche provenienti dalla contabilità analitica e 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.

Tra questi l’indicatore di impatto socio - economico rappresenta un parametro importante 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**, diretto e coordinato dal Dirigente del Servizio finanziario, emerge dai questionari che tale tipologia di controllo risulta integrata con il controllo sugli organismi partecipati e che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento del controllo *de quo*. Tuttavia, le medesime risultanze evidenziano, da un lato, che per entrambe le annualità oggetto di esame sono state registrate criticità di grado "basso" ascrivibili, secondo quanto riferito, a problematiche relative alla "*Conciliazione delle verifiche normativamente previste con i tempi di risposta della struttura*", dall'altro, che sono state chieste e disposte misure per ripristinare l'equilibrio finanziario con riguardo alla gestione di competenza, alla gestione dei residui ed a quella di cassa e che nell'anno 2018 è stata utilizzata la quota libera dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art 187, comma 2, lett. b) del TUEL.

Preso atto di quanto sopra e riscontrato che nel periodo considerato i controlli attivati hanno evidenziato squilibri finanziari, sia con riguardo alla gestione di competenza che a quella di cassa e dei residui, tenuto anche conto delle risultanze del conto del bilancio nell'annualità 2019, la Sezione invita a proseguire nel percorso avviato migliorando il livello di implementazione dei controlli necessari all'ente affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere i trend gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Inoltre, 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**, emergono profili di lacunosità atteso che il medesimo ente, sia in sede istruttoria che nelle risposte evincibili dai referti, ha messo in luce le criticità (di grado "medio") ascrivibili alla difficoltà di acquisire esauriente

riscontro da parte delle società partecipate alle richieste dei dati formulate periodicamente alle stesse, riservandosi, in tal guisa, di fornire informazioni maggiormente dettagliate nelle rilevazioni future.

La mancata costituzione di uno specifico ufficio destinato alle verifiche sulla gestione delle società partecipate, non ha consentito all'Ente di fornire un compiuto riscontro in ordine alla evidenziata carenza di informazioni evincibile dai referti 2018 e 2019 con riferimento all'approvazione o meno, nell'anno 2018, dei budget delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dal Comune; al monitoraggio dell'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle proprie partecipazioni societarie; all'aggiornamento o meno degli statuti delle società a controlli pubblici; alla presenza del programma di valutazione del rischio aziendale nella relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico; all'eventuale emersione di indicatori di crisi aziendale nell'ambito dei programmi di valutazione del rischio di cui all'art. 6, commi 2 e 4, TUSP; alla verifica del rispetto, nelle società a controllo pubblico, dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni Regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, a norma dell'art. 11, commi 2 e 3, del d.lgs. n. 175/2016; alla previsione o meno di *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali; all'elaborazione ed applicazione di indicatori per misurare obiettivi di efficacia, efficienza, economicità, di redditività, di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati, di soddisfazione degli utenti.

Con riferimento alla conciliazione dei rapporti creditori/debitori acclarata dall'ente nel questionario riferito alle annualità 2018 e 2019, non risultano ancora superate le criticità relative al disallineamento contabile emerso nel processo di consolidamento.

Emerge, altresì, la carenza del quadro normativo di riferimento atteso che il vigente Regolamento comunale sui controlli interni non contempla una specifica disciplina deputata a tale forma di controllo.

Alla luce dei profili di lacunosità sopra evidenziati e confermati dall'ente in sede istruttoria, la Sezione, nell'invitare l'Amministrazione ad adottare celermente adeguate misure organizzative al fine di dare piena ed efficace attuazione a tale tipologia di controllo, dotandosi, all'uopo, di specifica disciplina regolamentare, ricorda che il TUEL prevede la definizione di un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dall'ente locale, nel quale spetta all'Amministrazione definire preventivamente gli obiettivi gestionali cui

deve tendere la società partecipata secondo parametri qualitativi e quantitativi e deve 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 idoneo 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).

Particolare attenzione dovrebbe essere prestata agli organismi *in house* ed a quelli operanti nei settori dei servizi pubblici locali maggiormente colpiti dalla crisi conseguente all'emergenza sanitaria al fine di valutare l'opportunità di adottare interventi diretti ad adeguare gli attuali contratti di servizio o misure di sostegno all'operatività aziendale.

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.

Nel caso di specie, tale tipologia di controllo si pone al centro delle criticità riscontrate nell'ambito del sistema dei controlli interni attuato dal Comune di San Benedetto del Tronto (AP) attesa la carenza di informazioni al riguardo evincibile dai referti 2018 e 2019 e la conseguente incapacità, riconosciuta dall'ente in sede istruttoria, di fornire una

compiuta indicazione sullo stato dell'arte in materia a causa del mancato riscontro da parte dei vari Direttori/Responsabili dei servizi.

La relazione predisposta dal Comune di San Benedetto del Tronto (AP) ha evidenziato anche la mancanza di previsioni regolamentari in ordine al controllo *de quo* atteso che il Regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 3 del 24 Gennaio 2013, non contempla una specifica disciplina a ciò deputata.

La Sezione rimarca, in tale sede, 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.

Si sottolinea, inoltre, che la necessità di una effettiva valutazione della qualità del prodotto o dei servizi erogati 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 tipologia di controllo, la Sezione rileva la parziale adeguatezza del quadro normativo unita alla 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 del 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 San Benedetto del Tronto:

- accerta la parziale adeguatezza del quadro normativo di riferimento e la necessita di integrare l'attuale Regolamento comunale sui controlli interni con la disciplina relativa al controllo sulle società partecipate e al controllo sulla qualità dei servizi;
- rileva 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, di controllo 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.
- 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 San Benedetto del Tronto.

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 23 marzo 2022

Il Presidente - relatore  
Vincenzo Palomba  
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 24 marzo 2022

Il Direttore della Segreteria  
Barbara Mecozzi  
f.to digitalmente