



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

nella Camera di consiglio del 15 novembre 2022

composta dai magistrati:

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

**VERIFICHE IN TEMA DI CONTROLLI INTERNI ART. 148 TUEL**

**COMUNE DI SANT'ELPIDIO A MARE (FM)**

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 dell'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 Sant’Elpidio a Mare relativi agli anni 2018 e 2019, inviati alla Sezione regionale di controllo in data 30 ottobre 2019, 9 novembre 2019, 7 febbraio 2020, 2 aprile 2020 e 4 febbraio 2021;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, protocollo n. 5316 del 30 dicembre 2021 avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nei citati referti;

VISTA la risposta fornita dall’Ente con nota acquisita agli atti al prot. n. 702 del 28 febbraio 2022;

VISTA la nota con la quale il Presidente ha convocato l’odierna Camera di consiglio alla quale il Cons. Mario Fiorentino ha partecipato da remoto;

UDITO il relatore, Presidente Vincenzo Palomba;

### **FATTO**

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

In tale direzione l’art. 148 del TUEL, a seguito delle modifiche introdotte dal d.l. n. 174/2012 e dal d.l. 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 n. 28/SEZAUT/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/SEZAUT/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/SEZAUT/2020/INPR del 27 ottobre 2020, 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/SEZAUT/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 Sant'Elpidio a Mare 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. 5316 del 30 dicembre 2021, chiarimenti e precisazioni, forniti con nota acquisita agli atti

al prot. n. 702 del 28 febbraio 2022.

Dall'esame della documentazione acquisita è emerso quanto segue:

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

Al punto 1.1 del questionario l'Ente ha dichiarato, per il controllo sulla qualità dei servizi, che il sistema dei controlli interni non è esercitato in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'ente. In sede istruttoria l'Ente ha precisato che, anche a causa di un ridotto numero di personale rispetto alle dimensioni, non ha ancora predisposto un sistema di controllo sulla qualità dei servizi. La predisposizione e attivazione del sistema è programmata per il biennio 2022-2023 e, comunque, la qualità dei servizi è costantemente monitorata dai Responsabili di ogni area, insieme ai RUP e ai DEC di ciascun servizio. Eventuali reclami sono sempre presi in esame e verificati dal RUP in contraddittorio con i gestori dei servizi. Con riferimento al Controllo strategico 2018, sebbene il Comune attraverso il ciclo della performance (piano e relazione) verifichi annualmente la congruenza tra obiettivi e risultati attesi, non sono stati predisposti i reports semestrali sul controllo strategico previsti dal Regolamento ma una relazione unica nell'ambito della Relazione della performance.

Al punto 1.5 è stata evidenziata la mancanza di report nell'ambito del Controllo strategico e per il 2018 nell'ambito del Controllo sulla qualità dei servizi. Ai chiarimenti richiesti l'Ente ha confermato la mancanza agli atti di azioni correttive.

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

L'Ente evidenzia che ai sensi dell'art. 4 del regolamento, ai controlli di regolarità amministrativa contabile provvede l'ufficio di Segreteria Generale, integrato dal Responsabile del servizio finanziario, sotto la direzione del Segretario Generale. Il componente interessato si astiene dalla partecipazione. Il controllo di regolarità contabile preventivo è esercitato dal Responsabile del Servizio Finanziario e dal Collegio dei Revisori, nei casi previsti dalla normativa vigente.

Al punto 2.4 del questionario viene attestato che gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente, non hanno concorso all'individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo.

Al punto 2.5 viene indicato che il controllo successivo di regolarità è stato effettuato su un numero di atti, pari a n. 185 nel 2018 e 168 nel 2019.

In sede istruttoria l'ente ha risposto per i punti 2.4 e 2.5 che il controllo successivo è stato esercitato a campione casuale sul 10 per cento degli atti. Negli anni 2018 e 2019 sono state

emesse, rispettivamente, 1771 e 1585 determinazioni.

Al punto 2.7 viene dichiarato 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 precisato che non risultano verbalizzate ulteriori attività di controllo.

Al punto 2.9 del questionario 2019 è stato evidenziato che in caso di irregolarità non sono state trasmesse ai responsabili dei servizi competenti le direttive alle quali conformarsi. L'Ente ha risposto che non sono emerse irregolarità.

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

L'esercizio del controllo di gestione compete secondo regolamento a ciascun Responsabile di settore con il supporto del Segretario Generale, in riferimento alle attività organizzative e gestionali di propria competenza e agli obiettivi assegnati in sede di approvazione del P.E.G./Piano della Performance. I Responsabili riferiscono al Segretario in sede di Comitato Tecnico Direttivo.

Al punto 3.2 viene dichiarato che nel 2018 il controllo di gestione si è avvalso di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia, mentre nel 2019 non se ne è avvalso. Alla richiesta di chiarimenti l'Ente ha precisato che, diversamente da quanto dichiarato, probabilmente per errore materiale di compilazione, l'ente si è avvalso del sistema di contabilità economico-patrimoniale anche per l'anno 2019. Al punto 3.3 viene attestato che i regolamenti o le delibere dell'Ente non 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. L'ente, in sede istruttoria, ha risposto che l'organizzazione dell'ente non prevede articolazioni organizzative decentrate.

Al punto 3.4 viene dichiarato che i report periodici prodotti sono stati tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere in meno del 50% dei casi.

Al punto 3.5 viene attestato che non sono stati elaborati indicatori di attività/processo e di "output".

Al punto 3.6 viene evidenziato che il controllo di gestione non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi.

Per i punti 3.4, 3.5 e 3.6 l'Ente ha chiarito che voleva intendere che non sono state registrate

gravi inefficienze, per cui gli esiti del controllo non hanno influito sui processi decisionali. Sono stati adottati negli anni diversi piani di razionalizzazione che hanno avuto in questi anni esiti positivi.

### **Il controllo strategico.**

La definizione degli indirizzi strategici è effettuata annualmente dal Consiglio comunale in sede di approvazione del Documento Unico di Programmazione. In attuazione degli indirizzi contenuti nel DUP la Giunta comunale definisce altresì i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio e valutazione dell'attuazione degli obiettivi strategici. Sono considerati momenti privilegiati di controllo strategico l'approvazione del rendiconto di gestione e la verifica degli equilibri di bilancio in sede di salvaguardia.

Al punto 4.1 viene dichiarato che per il 2018 il controllo strategico è stato operativamente integrato con il controllo di gestione mentre non lo è stato per 2019. In sede istruttoria l'Ente ha dichiarato di non essere in grado di fornire ulteriori chiarimenti.

Al punto 4.2 viene riferito 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. Alla richiesta di chiarimenti l'Ente ha risposto che, diversamente da quanto dichiarato, l'allocazione delle risorse, la gestione dei servizi e politiche tariffarie sono sempre influenzate dalle disponibilità di bilancio e dai dati storici di entrata e uscita.

Al punto 4.3 viene attestato che il controllo strategico non effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione. In sede istruttoria l'Ente ha precisato che le verifiche tecniche sull'attuazione delle scelte sono affidate ai Responsabili di Area in sede di attuazione.

Al punto 4.4 l'Ente non ha dichiarato se siano stati elaborati e applicati gli indicatori elencati. Alla richiesta di chiarimenti l'Ente ha precisato che gli indicatori adottati sono contenuti nel Piano della Performance (per lo più indicatori di *outcome*, di efficacia, efficienza ed economicità).

Al punto 4.5 viene attestato che la percentuale media (semplice) di obiettivi strategici raggiunti nell'anno è del 50%. In sede istruttoria l'Ente ha dichiarato che dalla relazione sulla performance gli obiettivi assegnati ai Responsabili risultano raggiunti al 100%.

Al punto 4.7 viene riferito che tra i parametri in base ai quali l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi non figura il rispetto degli standard di qualità prefissati e l'impatto socioeconomico dei programmi. Alla richiesta di chiarimenti

l'Ente ha confermato quanto evidenziato.

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

Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto dal Responsabile del Servizio Finanziario e dal Collegio dei Revisori, in sede di rilascio dei pareri.

Al punto 5.2 viene attestato che il Responsabile del Servizio Finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari. L'Ente, in sede istruttoria, ha chiarito che il Responsabile del Servizio Finanziario indirizza altri Responsabili mediante comunicazioni interne e in sede di comitato tecnico direttivo, composto dal Segretario e da tutti i Responsabili di area.

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

Il controllo sugli organismi partecipati è effettuato dal Responsabile del Servizio Finanziario in sede di ricognizione annuale. Gli esiti sono contenuti nel piano che è approvato dal Consiglio Comunale.

L'ente non possiede organismi strumentali, società partecipate interamente dall'ente o in house. Sono attive due società partecipate da più enti (quote di possesso 0,64% e 10,5%).

Al punto 6.1 l'Ente ha dichiarato che non si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147-quater, comma 1, TUEL. In sede istruttoria l'Ente ha precisato che le risorse umane non consentono la creazione di un ufficio ad hoc. Il controllo è svolto dall'Ufficio finanziario.

Al punto 6.3 viene riferito che non sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'ente. L'Ente, ai chiarimenti richiesti, ha risposto che non ricorre la fattispecie.

Al punto 6.11 l'Ente non ha dichiarato se la relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico contenga il programma di valutazione del rischio aziendale a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, TUSP. In sede istruttoria l'Ente ha risposto che il programma di valutazione dei rischi è presente.

Al punto 6.14 l'Ente non ha riferito se siano previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali. Alla richiesta di chiarimenti l'Ente ha precisato che non sono previsti.

Al punto 6.15 l'Ente non ha dichiarato se gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi abbiano pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del d.l. n. 33/2013. L'Ente ha chiarito, in sede istruttoria, che attualmente dal sito degli enti partecipati risulta visibile la carta di servizi solo di un ente.

Al punto 6.16 l'Ente non ha attestato se siano stati elaborati ed applicati gli indicatori elencati. Alla richiesta di chiarimenti l'Ente ha risposto che in sede di ricognizione, sicuramente sono adottati indicatori di efficienza, economicità, redditività e deficitarietà strutturale.

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

L'Ente, anche a causa di un ridotto numero di personale rispetto alle dimensioni, non ha ancora predisposto un sistema adeguato di controllo sulla qualità dei servizi. La predisposizione e attivazione del sistema è programmata per il biennio 2022-2023. La qualità dei servizi è comunque costantemente monitorata dai Responsabili di Area, insieme ai RUP e ai DEC di ciascun servizio. Eventuali reclami sono sempre presi in esame e verificati dal RUP in contraddittorio con i gestori dei servizi. L'ente generalmente si attiva con prontezza in caso di disservizi o reclami da parte degli utenti.

Al punto 7.1 non viene dichiarato se siano state effettuate analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi.

Al punto 7.2 non viene attestato se gli indicatori adottati rappresentino compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate.

Al punto 7.3 non viene riferito se le rilevazioni sulla qualità dei servizi siano state estese anche agli organismi partecipati.

Al punto 7.4 non viene attestato se siano stati elaborati ed applicati gli indicatori elencati.

Al punto 7.5 non viene dichiarato se gli indicatori adottati soddisfino i requisiti di appropriatezza (rilevanza, accuratezza, temporalità, fruibilità, interpretabilità e coerenza).

Al punto 7.6 non viene precisato se gli standard di qualità programmati nell'anno siano stati determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti simili in materia.

Ai punti di cui sopra l'Ente ha risposto che non è stato elaborato un sistema di indicatori di qualità.

Al punto 7.7 non viene riferito se siano state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni). L'Ente ha evidenziato, in sede istruttoria, che non sono state effettuate indagini negli anni di riferimento.

Al punto 7.8 l'Ente ha dichiarato che non effettua confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni. Alla richiesta di chiarimenti l'Ente ha risposto che effettua controlli sistematici solo a livello di Ambito Sociale, dove il confronto è costante, in relazione ai servizi socioassistenziali.



Al punto 7.9 l'Ente ha riferito che non sono state previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità. In sede istruttoria l'Ente ha confermato quanto dichiarato.

Al punto 7.10 viene attestato di non aver realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi (nel loro insieme o per singole prestazioni) misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati. Alla richiesta di chiarimenti l'Ente ha confermato quanto dichiarato.

## **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 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 unapredeterminata 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 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 ed 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 Sant'Elpidio a Mare negli esercizi 2018 e 2019 ha evidenziato, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento (Regolamento sul sistema dei controlli interni adottato con delibera consiliare n. 4 del 28 gennaio 2013 e modificato con delibera consiliare n. 10 del 26 febbraio 2014), la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile e margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile nonché di controllo di gestione e di controllo strategico; non risulta, infine, pienamente attuato il controllo sulla qualità dei servizi.

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. Appare inoltre adeguata la procedura di formazione degli atti che assicura la sottoposizione di tutti gli atti, le deliberazioni e le determinazioni al controllo preventivo di regolarità amministrativa e al controllo contabile

del responsabile del servizio finanziario che valuta, a seconda del contenuto degli atti, l'apposizione del visto.

In fase di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, a cui provvede l'ufficio di Segreteria Generale, integrato dal Responsabile del servizio finanziario, sotto la direzione del Segretario Generale, l'Ente ha dichiarato che lo stesso viene effettuato a campione casuale sul 10% degli atti.

Al riguardo la Sezione, considerata in ogni caso, la limitata percentuale degli atti soggetti a controllo, ritiene necessario, in linea con le raccomandazioni della Sezione delle Autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28 del 2014), che il Comune passi a modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche statistiche maggiormente sofisticate che proiettino i controlli nella logica del rischio presidiando 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**, che compete secondo regolamento a ciascun Responsabile di settore con il supporto del Segretario Generale, emerge dal referto che l'Ente, dotato di un sistema di contabilità economica 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 e verifica dei dati relativi agli stessi, nel monitoraggio delle spese e dei programmi e nella elaborazione di relazioni periodiche sulla gestione dei servizi e dei centri di costo, sulla base di indicatori di efficienza, efficacia, risultato.

Non risulta dalla rilevazione l'utilizzo, nell'ambito del controllo di gestione, di indicatori di attività e di output.

Si rammenta, al riguardo, che l'attivazione di sistemi di controllo di gestione è 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 annuale, 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).

In merito al **controllo strategico**, la definizione degli indirizzi strategici è effettuata annualmente dal Consiglio comunale in sede di approvazione del Documento Unico di Programmazione. In attuazione degli indirizzi contenuti nel DUP, la Giunta comunale definisce altresì i meccanismi e gli strumenti di monitoraggio mentre la valutazione dell'attuazione degli obiettivi strategici è svolta dal Responsabile del Servizio Finanziario e dal Collegio dei Revisori, in sede di rilascio dei pareri.

Dalle risposte del questionario risulta che, tra i parametri in base ai quali l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi, non figura il rispetto degli standard di qualità prefissati e l'impatto socioeconomico dei programmi in sede di controllo strategico.

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.

Gli indicatori di contesto, di output, di innovazione e sviluppo e di impatto socioeconomico sono infatti parametri importanti per verificare l'adeguatezza delle politiche strategiche adottate in relazione agli obiettivi ed alla qualità dei servizi prefissati; e ciò non solo in vista della necessità di considerare i rischi connessi all'emergenza sanitaria, ma soprattutto in relazione al necessario monitoraggio degli interventi che saranno finanziati nell'ambito del PNRR le cui risorse potranno essere erogate solo al completamento delle misure secondo un rigido cronoprogramma che prevede il raggiungimento di scadenze intermedie e finali.

In relazione al **controllo sugli equilibri finanziari**, questo è svolto dal Responsabile del Servizio Finanziario e dal Collegio dei Revisori, in sede di rilascio dei pareri. Il Responsabile del Servizio Finanziario indirizza altri Responsabili mediante comunicazioni interne e in sede di comitato tecnico direttivo, composto dal Segretario e da tutti i Responsabili di area.

Il controllo sugli equilibri finanziari viene svolto tenendo conto delle risultanze e della situazione finanziaria degli organismi partecipati, in conformità alle vigenti disposizioni regolamentari e di legge, nonostante l'assenza di un sistema integrato tra i dati dell'Ente e quelli delle società.

La struttura del controllo e la disciplina dettata nel regolamento di attuazione appare completa ed idonea ad individuare i flussi informativi 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.

Passando ora al **controllo sulle società partecipate**, questo è effettuato dal Responsabile del Servizio Finanziario in sede di ricognizione annuale. Gli esiti sono contenuti nel piano approvato dal Consiglio Comunale.

L'Ente ha, tuttavia, evidenziato di non essersi ancora dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147-quater, comma 1, TUEL, in quanto le risorse umane non consentono la creazione di un ufficio ad hoc.

Al riguardo la Sezione, pur prendendo atto dell'attività comunque effettuata, rammenta



che, affinché il controllo adempia pienamente alle funzioni ad esso intestate dalla legge appare opportuno 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.

Dall'esame del questionario e della risposta all'istruttoria l'Ente ha evidenziato che a causa di un ridotto numero di personale rispetto alle dimensioni, non ha ancora predisposto un sistema adeguato di controllo sulla qualità dei servizi. Di conseguenza sono emerse tutte le criticità indicate nel questionario (non sono state effettuate analisi sulla qualità effettiva dei singoli servizi; non vi sono indicatori formalmente definiti per rappresentare compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate; non vi sono indicatori per le rilevazioni sulla qualità dei servizi estesi anche agli organismi partecipati; non sono stati elaborati e applicati nell'anno gli indicatori relativi all'accessibilità delle informazioni, alla tempestività della erogazione, alla trasparenza dei tempi di erogazione, alla trasparenza dei costi di erogazione, alla trasparenza sulle responsabilità del servizio, alla correttezza con l'utenza, all'affidabilità del servizio, alla completezza del servizio, alla conformazione agli standard di qualità e ai reclami e segnalazioni di disservizi; non sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti; non sono stati effettuati confronti sistematici con livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni; non sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità; non è stato realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi rispetto all'anno precedente).

La predisposizione e attivazione del sistema è programmata per il biennio 2022-2023. La qualità dei servizi è comunque costantemente monitorata dai Responsabili di Area, insieme ai RUP e ai DEC di ciascun servizio. Eventuali reclami sono sempre presi in esame e verificati dal RUP in contraddittorio con i gestori dei servizi. L'ente generalmente si attiva

con prontezza in caso di disservizi o reclami da parte degli utenti.

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

#### **PQM**

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

- accerta, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento, la presenza di un adeguato sistema di controlli interni nel cui ambito tuttavia si rilevano margini di miglioramento in ordine alle metodologie del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile nonché ai sistemi di controllo di gestione, di controllo strategico e di controllo sugli organismi partecipati; non risulta, invece, pienamente attuato il controllo sulla qualità dei servizi.
- richiede all'Ente di comunicare a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate, in particolare quelle inerenti al controllo sulla qualità dei servizi

#### **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 Sant'Elpidio a Mare.

Ai sensi dell'articolo 31 del decreto-legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale secondo le modalità di legge.

Così deciso nella Camera di consiglio del 15 novembre 2022.

Il Presidente - relatore

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 16 novembre 2022

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente