Deliberazione n. 11/2024/VSGC

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 16 gennaio 2024

composta dai magistrati:

Dott. Vincenzo PALOMBA	Presidente (relatore)
Dott. Fabia D'ANDREA	Consigliere
Dott. Renato CATALANO	Consigliere
Dott. Fabio CAMPOFILONI	Primo Referendario
Dott. Antonio MARSICO	Referendario

VERIFICHE IN TEMA DI CONTROLLI INTERNI ART. 148 TUEL

COMUNE DI GROTTAMMARE (AP)

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

VISTO l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i. recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali; 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 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 2020" approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 13/2021/INPR del 21 luglio 2021;

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

VISTE le "Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19" approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR del 20 ottobre 2020;

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Grottammare relativi agli anni 2020 e 2021, inviati alla Sezione regionale di controllo rispettivamente in data 4 maggio 2022 prot. 1309 e in data 30 gennaio 2023 prot. 425;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, protocollo n. 4878 del 21 novembre 2023;

VISTA la risposta fornita dall'Ente acquisita agli atti al prot. n. 5491 del 20 dicembre 2023;

VISTA la nota con la quale il Presidente ha convocato l'odierna Camera di Consiglio;

UDITO il relatore, Presidente Vincenzo Palomba;

FATTO

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

In tale direzione l'art. 148 del TUEL, a seguito delle modifiche introdotte dal D.L. n. 174/2012 e n. 91/2014, ha richiesto ai Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e ai Presidenti delle Città metropolitane e delle Province la redazione, avvalendosi del direttore generale o del segretario, di un referto annuale a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale referto, strutturato in forma di questionario secondo le linee guida annuali della Sezione delle Autonomie, va trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo, andando ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli Enti locali; ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni il citato art. 148 del TUEL, ferma restando la relativa natura 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; modifiche nell'organizzazione dei controlli in vista delle progettazione ed attuazione degli interventi finanziati con i fondi del PNRR.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato, con deliberazioni n. 13/SEZAUT/2021/INPR del 21 luglio 2021 e n. 16/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022, le versioni aggiornate delle suddette Linee guida sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2020 e 2021.

In seguito all'analisi del questionario-referto del Comune di Grottammare relativo agli esercizi 2020 e 2021, sono state rilevate criticità nell'organizzazione e nell'attuazione di

controlli interni in relazione alle quali la Sezione ha richiesto, con nota istruttoria, protocollo n. 4878 del 21 novembre 2023, chiarimenti e precisazioni, forniti con nota del 20 dicembre 2023, acquisita agli atti al prot. n. 5491 in pari data. Inoltre, l'Ente nella stessa nota di risposta ha fornito chiarimenti in merito alla delibera n. 60/2022/VSCG del 3.05.2022 di questa Sezione regionale di controllo della Corte dei conti.
Dall'esame della documentazione acquisita è emerso quanto segue:

Il sistema dei controlli interni

Nella risposta del 20.12.2023, l'Ente ha relazionato in ordine alle misure consequenziali adottate a seguito delle precedenti osservazioni formulate da questa Sezione di controllo nella delibera n. 60 del 3.05.2022, nella quale si accertava la presenza di un adeguato sistema di controllo, ravvisandosi, però, margini di miglioramento.
Di seguito sono riportate le misure conseguenziali adottate dall'Ente in riposta alla deliberazione n. 60/2022.
In relazione al controllo successivo di regolarità amministrativa contabile è stata raddoppiata la percentuale degli atti oggetto del controllo.
Ai fini del miglioramento del sistema di controllo della qualità dei servizi prestati è stato approvato, con deliberazione di Giunta comunale numero 199 del 15/07/2022, un nuovo Questionario - tipo per la rilevazione della qualità percepita dagli utenti in relazione ai servizi di front office resi all'utenza. Il sistema attivato consente la confrontabilità dei dati nel tempo, nonché l'attivazione di azioni correttive e il monitoraggio dell'andamento dei risultati.
Per quanto concerne il controllo sugli organismi partecipati è stata avviata una interlocuzione con le società partecipate direttamente dall'Ente, articolata con puntuale reportistica, in relazione alla gestione dei servizi affidati; le stesse società partecipate hanno reso informazioni più dettagliate.
In merito al controllo di gestione si è avviata una fattiva collaborazione tra la struttura predisposta a tale controllo e un referente preposto in ogni settore, competente a rilevare e trasmettere i dati e le informazioni necessarie ad alimentare il sistema; sono stati, inoltre, individuati alcuni centri di costo per implementare il sistema di contabilità analitica.
Il controllo strategico è stato migliorato con indicatori oggettivi misurabili mentre nell'ambito del controllo degli equilibri finanziari il Comune di Grottammare ha

implementato il numero delle verifiche infrannuali di controllo e relativa redazione di reportistica delle poste finanziarie in entrata e in uscita per la gestione di competenza e di cassa.

L'Amministrazione ha modificato il vigente regolamento sui controlli interni, già adottato con delibera di Consiglio comunale n. 1 del 21.01.2013, con successive modifiche ed integrazioni approvate con deliberazioni di Consiglio comunale n. 15 del 28.05.2015 e n. 38 del 07.08.2020.

Venendo ai questionari 2020 e 2021 emerge dalle domande generali sul sistema dei controlli si confermano le criticità, già riscontrate, nell'organizzazione o attuazione dei controlli sulla qualità dei servizi, rilevando l'assenza di report ufficializzati e di azioni correttive.

Nella risposta alla nota istruttoria l'Ente ha giustificato tali criticità per l'emergenza COVID 19 che avrebbe condizionato lo svolgimento del controllo sulla qualità dei servizi resi all'utenza. Ha inoltre riferito di aver esaminato i dati raccolti nel 2021 ed aver adottato i relativi report, pubblicati sul sito amministrazione trasparente; nessuna azione correttiva è stata avviata in quanto non sarebbero emerse criticità specifiche per le due annualità.

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Il Comune di Grottammare ha relazionato l'organizzazione del controllo di regolarità amministrativo contabile, sia preventivo che successivo, precisando che nella fase preventiva il controllo sugli atti deliberativi è esercitato dal Responsabile di Struttura o da chi legittimamente lo sostituisce, competente per materia, che attesta, con apposito parere, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa e dal Responsabile dell'Area finanziaria, o da chi legittimamente lo sostituisce, attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile. Se la Giunta o il Consiglio non intendono conformarsi ai pareri devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione. Per ogni altro atto amministrativo il Responsabile procedente esercita il controllo di regolarità amministrativa attraverso la sottoscrizione dell'atto finale mentre spetta al Responsabile dell'Area finanziaria, o a chi lo sostituisce legittimamente, effettuare il controllo contabile. Le attività di controllo successivo dell'attività amministrativa sono affidate al Segretario Generale, con cadenza almeno semestrale. Il numero degli atti da sottoporre a controllo, in ciascuna annualità, è oggetto di specifica programmazione e deliberazione della Giunta

Comunale.

Ai punti 2.5 dei questionari per entrambe le due annualità, è stata data risposta negativa al quesito se gli esiti del controllo di gestione, effettuato nell'anno precedente, hanno concorso all'individuazione di settori di attività dell'Ente da sottoporre a controllo o se hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa. Nella risposta istruttoria, l'Amministrazione ha chiarito che in tale controllo non sono state rilevate criticità che potessero influire sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa.

In merito al numero degli atti sottoposti al controllo successivo di regolarità contabile e tecnico-amministrativa risultano interessati n. 47 atti nel 2020 e n. 40 atti nel 2021, rilevando 10 irregolarità nel 2021 e 5 (di cui 3 sanate) nel 2020.

Come scelta di tecnica di campionamento, l'Ente ha precisato che il controllo viene effettuato mediante estrazione casuale; inoltre, dall'esame degli atti, nelle varie fattispecie di controlli previsti di natura amministrativo-contabile, in merito ai rilievi riscontrati sono state trasmesse le direttive a cui conformarsi ai responsabili dei servizi competenti.

Il controllo di gestione.

Il regolamento comunale vigente incardina il servizio del controllo di gestione nell'Area Finanziaria/Gestione Risorse del Comune. L'organo politico fissa preventivamente gli obiettivi che i Responsabili di Struttura debbono realizzare assegnando loro le risorse necessarie, con la possibilità per i medesimi Responsabili di partecipare attivamente all'elaborazione degli indicatori per la verifica del grado di raggiungimento dei predetti obiettivi. Viene previsto un monitoraggio infrannuale nonché la possibilità di modificare, anche su autonoma indicazione degli stessi Responsabili di Struttura, gli obiettivi assegnati qualora variabili endogene o esogene impediscano la completa realizzazione degli stessi; analogamente, è possibile integrare gli obiettivi assegnati.

È demandato, dunque, ad ogni Responsabile di Struttura il compito di rilevare e trasmettere i dati e le informazioni necessarie per l'efficiente gestione del sistema del controllo di gestione. A tal fine, ai sensi dell'art. 5, commi 3 e 5, del vigente regolamento comunale sui controlli interni, ogni responsabile di struttura deve individuare all'interno della area o servizio autonomo un referente che avrà cura di rilevare e trasmettere i dati e le informazioni necessarie anche al fine di realizzare i report con la periodicità stabilita

annualmente dalla Giunta Comunale; ai responsabili che omettano o ritardino la trasmissione dei dati al servizio competente per il controllo di gestione non potrà essere erogata la retribuzione di risultato fino all'adempimento.

Ai punti 3.1 e 3.2 del questionario per l'anno 2020 e ai punti punto 3.2 e 3.3 del questionario per l'anno 2021, l'Ente ha dichiarato la mancata adozione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, attestando, altresì, che il controllo di gestione non si è avvalso di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia. In sede istruttoria l'Ente ha specificato che la rilevazione delle spese dei vari centri di costo è di natura finanziaria precisando, altresì, di aver strutturato i capitoli per centro di costo, rilevando gli impegni/accertamenti e le liquidazioni/reversali. In una fase successiva, secondo quanto riferito dall'Ente, "*per alcuni centri di costo si estraggono i dati analitici di natura finanziaria ed extracontabilmente si effettuano le operazioni di rettifica seguendo i principi della contabilità economica. Si tratta, dunque, di registrazioni contabili in partita semplice e non in partita doppia*".

Inoltre, al punto 3.3 del questionario per l'anno 2020 e al punto 3.4 del questionario per l'anno 2021, l'Ente ha fornito risposta negativa al quesito se i regolamenti o le delibere prevedano 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.

In sede di riscontro istruttorio il Comune di Grottammare ha chiarito che non ha articolazioni organizzative decentrate rispetto alla struttura centrale, bensì è individuato un referente preposto alla rilevazione e trasmissione dei dati e delle informazioni necessarie ad alimentare il sistema del controllo di gestione.

Nessuna risposta è stata fornita in merito agli indicatori di efficienza non elaborati ed applicati per entrambe le annualità (punti 3.5 anno 2020 e 3.6 anno 2021).

Il controllo sugli organismi partecipati.

In relazione a tale tipologia di controllo la Sezione ha rilevato, al punto 6.1 del questionario anno 2020 e al punto 6.2 del questionario anno 2021, la mancata dotazione di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147 quater, comma 1, TUEL; la mancata elaborazione, per entrambe le due annualità, degli indicatori

relativi all'efficienza, economicità, redditività, deficitaria strutturale e qualità dei servizi prestati (rispettivamente punti 6.16 e 6.18).

Nella risposta all'istruttoria, l'Amministrazione ha illustrato che il controllo sulle società partecipate si articola su tre livelli:

a) strategico: ha una funzione di indirizzo e programmazione e consiste nella definizione delle strategie, nell'assegnazione degli obiettivi, nell'individuazione delle risorse, unitamente alla nomina e alla revoca degli amministratori e degli altri organi societari. Tale attività è di competenza degli organi politici dell'Ente (Sindaco, Consiglio, Giunta) che allo scopo possono avvalersi del servizio comunale competente;

b) economico - finanziario e di efficacia: volto a misurare l'efficienza gestionale attraverso il monitoraggio dei dati economici e patrimoniali delle società, dell'equilibrio economico - finanziario, del rispetto dei vincoli di finanza pubblica e delle ricadute sul bilancio dell'Ente nonché a verificare il raggiungimento degli obiettivi, lo stato di attuazione dei programmi e il sussistere della coerenza dell'attività svolta con la missione istituzionale dell'Ente. Tale controllo è di competenza del responsabile dell'Area Gestione Risorse;

c) gestionale o convenzionale: finalizzato al controllo degli standard quantitativi e qualitativi dei servizi erogati ed al grado di soddisfazione degli utenti, tenendo conto di quanto previsto nei contratti di servizio, nelle convenzioni e nelle carte dei servizi. Tale controllo compete ai responsabili di struttura competenti per materia in relazione ai servizi affidati.

In relazione alle finalità del controllo, il Comune acquisisce le necessarie informazioni e organizza un sistema informativo con le società partecipate sulla cui base effettua il monitoraggio sull'andamento delle stesse.

Considerando la rilevanza delle partecipazioni detenute, l'Ente non ha ritenuto di creare una specifica struttura dedicata al controllo. Per quanto attiene all'elaborazione ed applicazione di specifici indicatori è stato fatto il rinvio alle iniziative intraprese e in precedenza suesposte atte a migliorare il controllo sugli organismi partecipati.

Il controllo sulla qualità dei servizi

I questionari relativi alle entrambe le annualità hanno evidenziato la mancata attuazione di un adeguato controllo sulla qualità dei servizi e la insufficiente elaborazione di indicatori; non sono state, inoltre, fornite precisazioni circa le attività svolte, il

coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders), l'effettuazione di confronti (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti, indagini sulla soddisfazione degli utenti o un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi misurabili con indicatori definiti e pubblicizzati.

A seguito di riscontro istruttorio l'Amministrazione ha precisato di aver utilizzato per la misurazione della soddisfazione degli utenti sia metodologie indirette, quali l'analisi dei reclami pervenuti e delle segnalazioni, che dirette quali le indagini di gradimento. Al riguardo, infatti, con deliberazione della Giunta Comunale n. 267 del 23/12/2015 è stato approvato il progetto di rilevazione della qualità percepita sui servizi resi dall'Ente; progetto interamente organizzato e gestito dal personale dipendente con il coordinamento del Segretario Generale. Il progetto si sviluppa nelle seguenti fasi: a) approvazione ed avvio da parte dell'esecutivo; b) somministrazione ai cittadini-clienti del questionario (il questionario viene proposto agli utenti che si presentano agli sportelli degli uffici comunali); c) raccolta dei questionari ed elaborazione dei dati in essi contenuti; d) esame da parte dell'esecutivo dei dati rilevati; e) programmazione di strategie di sviluppo e miglioramento.

Con deliberazione della Giunta Comunale n. 199/2022, è stato, inoltre, approvato il nuovo questionario tipo che consentirà, attraverso parametri numerici, di confrontare i risultati nel tempo ai fini dell'attivazione di piani di miglioramento (punto 7.11 del questionario 2020 e del questionario 2021).

L'Ente si propone di affinare ulteriormente il sistema anche mediante il confronto con i livelli raggiunti da altre similari amministrazioni e di coinvolgere anche i portatori di interesse (punti 7.9 e 7.10 del questionario 2020 e del questionario 2021).

Con riferimento all'anno 2020, ai fini del controllo della qualità, come sopra riferito, l'esame dei dati raccolti è stato sospeso a seguito dell'emergenza pandemica ed è stato effettuato nel 2021.

Per quanto attiene alla Carta dei servizi (punto 7.1 del questionario 2020 e del questionario 2021) nel sito istituzionale dell'Ente, Sezione Amministrazione Trasparente, sono pubblicate le Carte dei servizi delle società partecipate dall'Ente che gestiscono i servizi pubblici di maggiore rilevanza inerenti alla gestione dei rifiuti (Picenambiente S.p.a.) e alla gestione del servizio idrico integrato (CIIP S.p.a.). Viene segnalato che la farmacia comunale di nuova istituzione ha adottato la propria Carta dei servizi e che, con

deliberazione n. 348 del 20/12/2022, la Giunta Comunale ha approvato lo schema della carta della qualità del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

Controllo riferiti all'emergenza sanitaria COVID

Il Comune di Grottammare in merito al riscontro di questa Sezione regionale di controllo ha dato risposta negativa alle domande dei questionari 2020-2021 se l'emergenza ha influito sul monitoraggio dei contratti di fornitura in essere; inoltre, è emerso che neanche per gli organismi partecipati sono stati effettuati interventi adeguativi sui contratti di servizio. L'Ente ha, inoltre, dichiarato che non si sono evidenziate criticità tali da rendere necessaria la modifica del sistema dei controlli interni anche con riferimento ai contratti di fornitura in essere (punto 8.17 del questionario 2020 e punto 8.5 del questionario 2021).

Con particolare riferimento al servizio di gestione dei rifiuti, l'applicazione del contratto di servizio in essere ha consentito di fronteggiare anche le prestazioni aggiuntive correlate all'emergenza COVID (punto 8.20 del questionario 2020 e punto 8.7 del questionario 2021).

Controllo sul lavoro agile

In relazione al controllo sul lavoro agile è emerso che il sistema di misurazione e valutazione della performance non è stato adeguato alla nuova organizzazione del lavoro agile. L'Ente ha evidenziato che le misure organizzative adottate per lo svolgimento della prestazione di lavoro in modalità agile (deliberazioni della Giunta Comunale n. 48 del 10/03/2020 e n. 283 del 30/11/2021) sono conformi al vigente sistema di misurazione e valutazione della performance che è stato ritenuto adeguato (punto 9.7 del questionario 2020 e punto 9.6 del questionario 2021).

Controllo sul Pnrr

Delle risposte fornite al questionario sembrerebbe che l''Ente abbia adottato adeguati controlli di report e sistemi informatici che integrano i flussi informativi, in considerazione anche al piano anticorruzione inserito nel PIAO, al fine di contrastare eventuali rischi di frode e conflitti di interesse.

Con determinazione n. 1 del 12/01/2022, l'ente ha, inoltre, istituito una unità di progetto avente come obiettivo quello di intercettare le possibilità di finanziamento previste dal PNRR in relazione alle quali periodicamente il Segretario Generale produce un report sui

finanziamenti a cui l'Ente partecipa, monitorando le regole di perimetrazione dei fondi. Per il 2023 è in corso la formalizzazione dei procedimenti e dei controlli della gestione del PNRR.

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 aggiungersila necessità di consentire uno stretto monitoraggio delle direttive impartite ai servizi dal responsabile del servizio finanziario, in ragione delle ricadute in termini sia di adeguamento alle stesse e regolarizzazione degli atti oggetto di controllo, sia di programmazione delle linee di sviluppo di tale forma di verifica, che dovrà essere efficacemente diretta proprio verso quei settori che maggiormente sono stati oggetto di interventi correttivi nel corso della gestione considerata, in quanto più degli altri suscettibili di errori ed esposti ad irregolarità ed illiceità*".

Il **controllo di gestione** (art. 147, comma 2, lettera a) è compiutamente disciplinato nei suoi principi dagli articoli del TUEL relativamente alla sua funzione (art.196), alle modalità applicative (art.197) ed al contenuto del referto dell'intera attività (art.198) ed è volto a rilevare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati ed evidenziare eventuali scostamenti tra obiettivi e risultati al fine di adottare i conseguenti provvedimenti correttivi. 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 TUEL) si articola in tre fasi: a) predisposizione del piano esecutivo di gestione; b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il gradodi economicità dell'azione intrapresa.

Accanto alla contabilità economico patrimoniale, appare quindi necessario curare la predisposizione di un adeguato piano esecutivo di gestione (PEG) nel quale individuare un elenco di obiettivi con i relativi indicatori riportanti target da perseguire per ciascun obiettivo. Tali obiettivi, come sottolineato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 6 del 2016), devono rappresentare non una mera ricognizione delle funzioni intestate ai diversi settori ma una sintesi dei livelli di efficacia ed efficienza che si intendono conseguire.

La verifica dell'efficacia (intesa quale idoneità della gestione a conseguire gli obiettivi fissati da leggi o atti di programmazione), dell'efficienza (intesa quale idoneità a raggiungere i risultati con l'ottimale utilizzo dei mezzi, *rectius*, i risultati predeterminati con il minimo delle risorse ovvero il massimo dei risultati con una predeterminata quantità di risorse) e dell'economicità dell'azione amministrativa (consistente nella razionale acquisizione delle risorse umane e strumentali) è svolta rapportando le risorse acquisite ed

i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali.

Il **controllo strategico** è strettamente legato all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico - amministrativo, di cui costituisce il presupposto fondamentale. L'attività di controllo strategico è finalizzata a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo e presuppone una complessa analisi dell'entità delle risorse a disposizione, dei tempi fissati per la realizzazione degli interventi e delle procedure attivate in corso d'opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alle performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e, soprattutto, al grado di soddisfazione degli utenti.

Attraverso la forma di controllo in esame si vuole dare un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato 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 caso di situazioni pregiudizievoli degli equilibri del bilancio.

Quanto al **controllo sulle società partecipate**, l'art. 147-*quater* attribuisce ad un ufficio appositamente preposto dell'Ente proprietario il compito di definire preventivamente, sulla base di standard prefissati, gli obiettivi gestionali, cui le proprie società partecipate

non quotate devono tendere. Ai fini del controllo in esame, l'Ente organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari con la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, nonché i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. I relativi controlli, come precisato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG del 29 luglio 2019), devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario. È compito dell'Amministrazione monitorare l'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre, nei casi di scostamento dagli obiettivi, nella stessa ottica che informa il controllo di gestione.

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

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

Quanto ai **controlli riferiti all'emergenza sanitaria COVID-19 e sul lavoro agile,** rappresentando la pandemia un evento senza precedenti per imprevedibilità degli esiti,

per gravità, durata e dimensioni, si sono aperti scenari inediti per gli Enti del settore pubblico, che hanno messo a dura prova la loro finanza.

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

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

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

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

L'entità delle risorse del PNRR messe a disposizione degli enti locali amplia, infatti, la loro capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza, che non possono prescindere da una adeguata risposta sul piano organizzativo e che, soprattutto negli enti di minori dimensioni, presuppone la necessità di semplificare procedure e modalità di attuazione dei controlli, adottando soluzioni adatte alla realtà organizzativa in cui si muovono ma, nel contempo, garantendo la piena rispondenza dei controlli alle disposizioni normative

di riferimento. In tale ottica il sistema dei controlli dovrebbe in ogni caso fruire di un sistema organizzativo interno (c.d. "governance") che coordini i tre principali soggetti coinvolti nell'attuazione di milestone e target del PNRR (ufficio finanziario, ufficio tecnico e segretario comunale) che dovranno assicurare: a) l'adozione delle modalità di contabilizzazione derogatorie delle risorse del PNRR; b) il rispetto delle scadenze di rendicontazione; c) i controlli di regolarità fondamentali per rilevare tempestivamente irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi; d) la predisposizione di sistema informativo con cui garantire la tracciabilità contabile dei flussi finanziari ed il puntuale rispetto del vincolo di destinazione impresso sulle risorse incluse nel PNRR.

***

L'istruttoria condotta in relazione al funzionamento dei controlli interni del Comune di Grottammare negli esercizi 2020 e 2021 ha evidenziato, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento (Regolamento sul servizio di controllo interno adottato con delibera consiliare n. 1 del 24.01.2013, modificato ed integrato con deliberazioni del Consiglio comunale n. 15 del 28.05.2015 e n. 38 del 7.08.2020), la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile; margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo contabile successivo, di controllo di gestione, di controllo strategico e di controllo sugli organismi partecipati non quotati; la necessità di dare concreta attuazione al controllo sulla qualità dei servizi prestati e a quelli relativi all'emergenza sanitaria COVID-19 e al lavoro agile nonchè di proseguire nella attività, correttamente avviata, di implementazione dei controlli sull'attuazione del PNRR.
In relazione 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.
Dal regolamento comunale del sistema dei controlli interni approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 1 del 24.01.2013, modificato ed integrato con deliberazioni del Consiglio comunale n. 15 del 28.05.2015 e n. 38 del 07.08.2020, si evince la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile. In ordine al controllo successivo di regolarità amministrativo e contabile la Sezione, considerata la limitata percentuale degli atti che il regolamento comunale prevede siano soggetti a controllo, ritiene necessario, in linea con le raccomandazioni della Sezione autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28 del 2014), che il Comune passi a modalità

di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche statistiche maggiormente sofisticate che proiettino i controlli nella logica del rischio, presidiando, non in maniera casuale, le aree più esposte alla possibilità di irregolarità anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti.

Pur in mancanza di accertate criticità rilevanti 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**, il Regolamento comunale sui controlli interni incardina il predetto servizio nell'Area Finanziaria/Gestione Risorse del Comune prevedendo la verifica, all'inizio, nel corso ed al termine della gestione, dello stato di attuazione degli obiettivi programmati dagli organi politici e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità e la quantità dei servizi offerti, della funzionalità dell'organizzazione dell'Ente, del livello di efficienza, efficacia ed economicità dell'attività gestionale svolta per il raggiungimento dei predetti obiettivi.

È demandato ai singoli Responsabili di Struttura il compito di rilevare e trasmettere i dati e le informazioni necessarie per l'efficiente gestione del sistema di controllo anche al fine di realizzare i report con la periodicità stabilita annualmente dalla Giunta Comunale.

Secondo quanto riferito dall'ente in istruttoria, gli indicatori elaborati, oggetto di pubblicazione annuale sul sito web del Comune, sono orientati alla verifica del grado di utilizzo delle risorse assegnate per il raggiungimento degli obiettivi, pertanto, partendo dagli indicatori predisposti in sede di assegnazione degli obiettivi ai Responsabili di Struttura si procede, in una fase successiva, al monitoraggio del grado di realizzazione degli stessi.

La Sezione, prendendo atto della corretta strutturazione del sistema, sottolinea come tale tipologia di controllo 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 più frequente consentirebbe un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi al fine 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).

Appare inoltre significativa, nel panorama dei controlli attuati, l'integrazione 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 consente il monitoraggio costante del grado di raggiungimento degli stessi.

In merito al **controllo strategico**, disciplinato nei tratti generali dall'art. 7 del Regolamento comunale sui Controlli Interni, l'unità organizzativa preposta al controllo è rappresentata dai Responsabili di Struttura, sotto il coordinamento e la direzione del Segretario Generale.

I risultati del controllo strategico vengono rilevati in occasione della ricognizione dello stato di attuazione dei programmi contenuti nel Documento Unico di Programmazione da parte del Consiglio Comunale e nella fase del controllo intermedio effettuato dal Nucleo di Valutazione relativo alla realizzazione del piano degli obiettivi assegnati ai Responsabili di Struttura nonché in sede di approvazione del rendiconto della gestione (nell'ambito della Relazione illustrativa della Giunta) e della Relazione di fine mandato contenente la descrizione dettagliata delle principali attività normative e amministrative svolte.

Secondo quanto riferito dall'Ente, vengono presi in considerazione i risultati conseguiti in rapporto ai programmi, agli obiettivi e ai costi sostenuti.

Emerge dai questionari riferiti alle annualità 2020 e 2021 che in sede di controllo strategico l'Ente effettua a preventivo verifiche tecnico-economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione, utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie.

Peraltro, si evince dai medesimi questionari la mancata valutazione degli standard di qualità prefissati e dell'impatto socio economico dei programmi da parte dell'organo di indirizzo politico nella verifica dello stato di attuazione dei programmi.

Alla luce di quanto espresso, la Sezione, pur prendendo atto della disciplina contenuta nel

regolamento comunale e della idoneità delle procedure implementate al fine di consentire una efficace valutazione del grado di raggiungimento degli obiettivi, 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.

In relazione al **controllo sugli equilibri finanziari**, diretto e coordinato dal Responsabile dell'Area finanziaria, emerge che oltre alle verifiche effettuate in sede di variazione di bilancio di competenza, e, nel mese di luglio, in occasione dell'adozione della deliberazione relativa alla salvaguardia degli equilibri, l'Ente ha previsto due ulteriori momenti di controllo da effettuarsi alla data del 30 aprile e del 30 settembre con redazione di relativi report. La Sezione prende atto del corretto approccio dell'Ente controllato, invitandolo a preservare e a implementare i flussi informativi necessari alla rilevazione dei flussi finanziari in entrata e in uscita sia di competenza, di cassa e dei residui.

Passando ora al **controllo sulle società partecipate**, già oggetto della precedente deliberazione di questa Sezione, emerge in sede di riscontro istruttorio, oltre che dalle risposte evincibili dai referti, che l'Amministrazione non si è dotata di una specifica struttura precipuamente dedicata a tale tipologia di controllo pur avendo espletato lo

stesso in conformità al quadro regolamentare di riferimento dettato dall'art. 8 che prevede l'articolazione del sistema su tre livelli (strategico, economico-finanziario e di efficacia, gestionale e convenzionale) con l'individuazione di specifiche attività poste in capo agli organi ivi indicati e l'attivazione di un sistema informativo preordinato al prescritto monitoraggio. Emerge, altresì, la mancata elaborazione ed applicazione, nelle annualità in esame, di indicatori atti a misurare gli obiettivi di efficienza, di economicità, di redditività, di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati, di soddisfazione degli utenti, rinunciando l'Ente, in tal guisa, ad un efficacie monitoraggio dell'andamento delle gestioni delle singole società ed alla possibilità di indicare adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamenti dagli obiettivi assegnati, anche con riferimento ad eventuali squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente (art. 147-quater, comma 3 del TUEL).

A tale proposito, la Sezione rammenta che spetta all'Amministrazione elaborare idonei indici di rilevazione di una sana gestione ed organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente e la società. In tale ambito il controllo sulle società partecipate non quotate, in un'ottica integrata di sistema, deve essere funzionale alla verifica dell'andamento della gestione nei suoi riflessi sul bilancio dell'Ente e deve, nel contempo, fornire elementi utili all'adeguato esercizio degli altri controlli. La Sezione raccomanda, pertanto, all'Ente di garantire l'esercizio di controlli diretti a verificare l'efficacia dell'azione degli organismi partecipati, anche, qualora possibile, dotandosi di una specifica struttura dedicata ai sensi dell'art. 147-quater, comma 1, del TUEL, nonché 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).

La Sezione prende atto della interlocuzione avviata con le società partecipate direttamente dall'Ente, ai fini di migliorare ed incrementare la reportistica inerente alla gestione dei servizi affidati.

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, a fronte di una scarsa reportistica prodotta nel periodo considerato, l'Ente ha riferito in istruttoria che il controllo sulla qualità dei servizi rappresenta, invero, un processo diffuso all'interno del Comune, peraltro esteso a tutti i servizi, e costituisce un precipuo obbligo posto in capo ai Responsabili di Struttura per i servizi di rispettiva competenza. Per quanto attiene alle modalità attuative del controllo, come disciplinate sinteticamente al comma 4 dell'art. 5 del Regolamento comunale sui controlli interni, ai fini della misurazione della soddisfazione degli utenti, l'Amministrazione può avvalersi sia di metodologie indirette, quali l'analisi dei reclami pervenuti e delle segnalazioni, che dirette (indagini di gradimento). Sul punto, l'Ente ha precisato che con deliberazione n. 267 del 23 dicembre 2015 la Giunta Comunale ha approvato il progetto di rilevazione della qualità che prevede la somministrazione ai cittadini utenti di un modello standard di questionario sulla base di indicatori predefiniti quali professionalità, cortesia, disponibilità del personale, chiarezza, adeguatezza e tempestività delle informazioni ricevute; chiarezza e semplicità della modulistica; adeguatezza dell'orario di apertura dell'ufficio; giudizio generale sul servizio fornito dall'ufficio.

Al riguardo, nell'ambito delle rilevazioni, appare necessario assicurare, accanto alla trasparenza dei tempi di erogazione, anche la trasparenza dei costi e sulle responsabilità dei servizi.

La relazione predisposta dal Comune di Grottammare (AP) ha, altresì, evidenziato l'adozione da parte dell'ente della "Carta di qualità dei servizi", con pubblicazione ne sito

istituzionale dell'Ente, Sezione Amministrazione trasparente, le Carte dei servizi delle società partecipate che gestiscono i servizi pubblici di maggiore rilevanza (Picenambiente SpA e CIIP SpA), nonché di quella relativa alla farmacia comunale di nuova istituzione, dando atto che con delibera di Giunta comunale n. 348 del 20.12.2022 è stato approvato lo schema della carta di qualità del servizio di gestione integrata dei rifiuti.

La Sezione prendendo atto delle criticità rilevate quali il mancato confronto sistematico con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, il mancato innalzamento degli standard economici della qualità dei servizi, il mancato avvio di indagini sulla soddisfazione dell'utenza; considera, tuttavia, positiva l'iniziativa di adozione con delibera di giunta comunale n. 199/20022 del nuovo questionario tipo che consentirà di confrontare i risultati nel tempo ai fini della attivazione di piani di miglioramento. La Sezione richiede di verificare il gradimento costante e non saltuario secondo un sistema organizzativo che si si arricchisce anche con confronti sistematici con altre amministrazioni in ordine al livello di qualità raggiunto.

Auspicando un complessivo miglioramento di tale forma di controllo, la Sezione ne rimarca l'importanza come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni, del livello di soddisfazione del cittadino e dei bisogni dell'utenza in grado di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito.

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

In relazione ai **controlli riferiti all'emergenza sanitaria COVID e controlli sul lavoro agile,** l'Amministrazione comunale non ha formalizzato modifiche ai contratti di servizio per le partecipate e non ha adeguato il sistema di misurazione della performance alla nuova organizzazione del lavoro agile. Tuttavia, l'Ente ha formalizzato modifiche agli assetti organizzativi per alcuni settori (farmacie, servizio di trasporto urbano e servizi idrico integrato), anche se in attuazione di disposizioni normative e regolamentari emanate da altre

Amministrazioni ed Enti, che devono, tuttavia, tendere a una implementazione anche con la fine della stessa emergenza sanitaria.

Relativamente al **controllo sul PNRR** che interessa il solo 2021, si raccomanda di proseguire le iniziative progettuali iniziate e finanziate con i fondi del PNRR in relazione ai quali l'Ente sembra aver adottato adeguati controlli di report e sistemi informatici che integrano i flussi informativi, in considerazione anche al piano anticorruzione inserito nel PIAO, al fine di contrastare eventuali rischi di frode e conflitti di interesse.

L'efficacia e l'esito di tale tipologia di controllo è certamente legata all'avvio e sviluppo dei progetti a partire dal 2022 con la conseguenza che i relativi esiti saranno accertati nel corso dei controlli attuati da questa Sezione per il biennio 2022-2023.

Ciò però non esime la Sezione dal raccomandare la necessità di porre in essere le opportune modifiche organizzative al fine di rilevare con immediatezza inefficienze, ritardi, difformità ed altre disfunzioni consentendo la pronta attivazione di misure autocorrettive tese al loro superamento quali, ad esempio:

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

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

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

Di rilievo appare, in secondo luogo, l'opportunità di inserire nei regolamenti sui controlli interni e nelle direttive date dal responsabile finanziario misure di controllo di regolarità

amministrativo-contabile idonee a consentire l'assolvimento tempestivo delle verifiche su tutti gli atti di gestione adottati dal comune in qualità di soggetto attuatore del PNRR quali:

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

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

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

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

Non si richiede che i soggetti attuatori istituiscano speciali forme di controllo, ma si reputa necessario che nell'ambito degli ordinari controlli amministrativo-contabili sia assicurato un

controllo propedeutico alla presentazione degli atti tramite la piattaforma REGIS per la rendicontazione.

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

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

In merito, infine, al **complesso sistema dei controlli interni** che emerge dai referti relativi agli esercizi 2020 e 2021, al di là dei margini di miglioramento che risulta possibile apportare alle diverse tipologia 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 2020 e 2021 ed a conclusione degli accertamenti istruttori sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Grottammare:

- accerta, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento: la presenza

di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile; margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo contabile successivo, di controllo di gestione, di controllo strategico e di controllo sugli organismi partecipati non quotati; la necessità di dare concreta attuazione al controllo sulla qualità dei servizi prestati e a quelli relativi all'emergenza sanitaria COVID-19 e al lavoro agile nonchè di proseguire nella attività, correttamente avviata, di implementazione dei controlli sull'attuazione del PNRR.

- richiede all'Ente di comunicare a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate.

DISPONE

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

Ai sensi dell'art. 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 deliberato nella Camera di consiglio del 16 gennaio 2024

Il Presidente - relatore
Vincenzo Palomba
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 5 febbraio 2024
Il Direttore della Segreteria
Barbara Mecozzi
f.to digitalmente