Deliberazione n. 100/2025/VSGC

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 17 settembre 2025

composta dai magistrati:

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

VERIFICHE IN TEMA DI CONTROLLI INTERNI ART. 148 TUEL

PROVINCIA DI FERMO (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 del 11

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_MAR - DEL-Reg.-SC_MAR - 0000100 - 18/09/2025 - 11:53

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

VISTE le "Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020" approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR del 21 luglio 2021;

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

VISTE le versioni aggiornate delle "Linee guida e dei relativi questionari per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023" approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR del 20 dicembre 2023;

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Provincia di Fermo relativi agli anni 2022 e 2023, inviati alla Sezione regionale di controllo rispettivamente in data 7 marzo 2024 e 11 aprile 2024;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, prot. n. 867 dell'11 aprile 2025, avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nei citati referti;

VISTA la risposta alla nota istruttoria fornita ed acquisita agli atti con prot. n. 1151 del 9 maggio 2025;

UDITO il relatore, Presidente Dott. Vincenzo Palomba.

FATTO E DIRITTO

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 della progettazione ed attuazione degli interventi finanziati con i fondi del PNRR.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato, con deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR del 20 dicembre 2023 le versioni aggiornate delle linee guida e dei questionari sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2022 e 2023.

In seguito all'analisi del questionario-referto della Provincia di Fermo, relativo agli esercizi 2022 e 2023, sono state rilevate alcune criticità nell'organizzazione e nell'attuazione dei

controlli interni in relazione alle quali la Sezione ha richiesto, con nota istruttoria, prot. n. 867 dell'11 aprile 2025, chiarimenti e precisazioni forniti con nota acquisita agli atti il 9 maggio 2025.

Il sistema dei controlli.

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 che il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha successivamente ridisegnato innovando le originarie tipologie di controlli interni previste dal TUEL, 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 progressivo miglioramento dei processi di analisi interna - al fine di rispondere all'esigenza di procedere più speditamente lungo il percorso di evoluzione dei sistemi di pianificazione, misurazione e valutazione della performance – presuppone una sinergica collaborazione e integrazione tra tali diverse tipologia di controlli che, nell'ottica di un unico sistema di misurazione integrato, dovrebbe consentire di raccordate tra loro l'insieme dei diversi indicatori e rendere coerenti e congruenti il contenuti dei singoli controlli quali fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell'ente.

In tale processo la relazione prevista dall'art. 148 del TUEL offre uno strumento ricognitivo approfondito, stabile e ricorrente per la raccolta di dati omogenei idonei a fornire una visione d'insieme su cui fondare valutazioni di adeguatezza, affidabilità ed efficacia del sistema dei controlli realizzato del corso del tempo, della sua conformità al disposto normativo e della capacità di incidere efficacemente sui processi in atto, incoraggiando le

amministrazioni ad individuare le criticità e le lacune del sistema e proporre le soluzioni correttive più adeguate.

In tale direzione appare in primo luogo necessario prendere atto delle misure consequenziali adottate dall'Ente a seguito delle osservazioni formulate da questa Sezione di controllo nella delibera n. 138/VSGC/2024, nella quale si accertava la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo e successivo di regolarità amministrativa e contabile, margini di miglioramento in ordine agli altri controlli con particolare riferimento al controllo di gestione e al controllo strategico e la necessità, infine, di dare concreta attuazione ai controlli relativi all'attuazione del PNRR.

Al riguardo, l'Amministrazione, in merito ai margini di miglioramento del controllo di gestione, ha riferito che con l'apporto del nuovo Segretario generale l'Ente ha implementato il servizio e sono state adottate delle rilevazioni analitiche introducendo indicatori di attività, processo, output, efficacia, efficienza ed economicità. Sulla base di tali indicatori sono stati trasmessi per la prima volta a questa Sezione di controllo i referti del controllo di gestione, ai sensi degli articoli 198 e 198 bis del decreto legislativo n. 267 2000 per gli anni 2022 e 2023.

In relazione al controllo strategico, con il maggior coinvolgimento dell'OIV è stata posta una maggiore attenzione al raggiungimento degli obiettivi programmatici mediante verifiche preventive, concomitanti e successive.

In merito ai controlli sugli organismi partecipati sono stati elaborati ed applicati ulteriori obiettivi attinenti alla redditività, alla qualità dei servizi e al grado di soddisfazione degli utenti.

In riferimento ai controlli sul PNRR l'Ente ha affidato il coordinamento dei controlli al Segretario generale che con periodicità svolge sedute di verifica, in presenza dei dirigenti e dei funzionari interessati alla materia, che hanno riguardato dapprima gli aspetti più formali e poi lo stato di avanzamento delle opere. L'Ente ha inoltre precisato che sono stati adeguati agli obiettivi del PNRR sia il DUP che il PIAO.

In merito ai controlli di qualità, l'Ente ha segnalato infine che nonostante le funzioni della Provincia, a seguito della riforma Del Rio, siano state ridotte da avere rapporti diretti quasi esclusivamente con enti e non con i cittadini, si stanno introducendo alcune forme di controllo della qualità e del grado di soddisfazione degli utenti con riferimento agli enti con cui si rapporta.

Passando ad esaminare le relazioni relative al biennio 2022-2023, la ricognizione, nella prima sezione dedicata al **Sistema dei controlli interni**, dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo non ha evidenziato particolari criticità. L'Ente ha chiarito che le modifiche intervenute in funzione di una maggior integrazione e raccordo dell'intero sistema dei controlli interni si riconducono alla determinazione del Segretario generale n. 13 del 29.12.2022 che ha riguardato, tuttavia, solo i controlli successivi di regolarità amministrativa, mentre le implementazioni delle altre tipologie di controllo sono state avviate nel 2024.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile si svolge nelle fasi di formazione degli atti deliberativi del Consiglio provinciale e dei decreti presidenziali, essendo stata abolita la Giunta Provinciale dalla Legge n. 56/2014, nonché degli atti dirigenziali che comportano impegno di spesa.

Nella fase preventiva di formazione delle proposte di deliberazione di Consiglio e dei decreti presidenziali che non siano mero atto di indirizzo, il controllo avviene nel seguente modo:

a) il Dirigente proponente esprime il proprio parere tecnico, ai sensi dell'art. 49 del TUEL, attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa nel rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento, della correttezza e regolarità delle procedure, della correttezza formale nella redazione dell'atto; il parere è inserito nella deliberazione.

b) il Responsabile del Servizio Finanziario esprime il proprio parere, favorevole o contrario, qualora l'atto deliberativo comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, e lo inserisce nella deliberazione.

Il Presidente e il Consiglio possono discostarsi dalle risultanze dei pareri sulla base di argomentate motivazioni.

Nella fase preventiva di formazione delle determinazioni e di ogni altro atto amministrativo, il controllo di regolarità tecnica da parte del Dirigente competente per materia avviene mediante la sottoscrizione dell'atto e qualora il provvedimento dirigenziale comporti oneri finanziari a carico del bilancio dell'Ente e/o abbia riflessi diretti o indiretti sul bilancio dell'Ente, il controllo di regolarità contabile avviene mediante l'apposizione all'interno dell'atto da parte del Dirigente del Servizio Finanziario anche del visto attestante la copertura finanziaria. Il controllo preventivo si attua inoltre attraverso il parere del

Collegio dei Revisori, secondo le previsioni dell'art. 239 del T.U.E.L.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, che riguarda il provvedimento amministrativo ormai perfezionato, è svolto e diretto dal Segretario Generale, secondo principi di revisione aziendale, assistito dal personale individuato con proprio atto, sentiti i Dirigenti/PO.

Il controllo successivo viene effettuato a campione sulle determinazioni di impegno di spesa e di accertamento delle entrate, nonché sugli atti di liquidazione, su tutti i contratti e su ogni altro atto amministrativo individuato con atto del Segretario Generale, con modalità operative e nella misura definite con atto dello stesso Segretario Generale.

In particolare, l'estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa negli anni 2022 e 2023 è stata attuata secondo le modalità stabilite con provvedimento del Segretario Generale n.13 del 29.12.2022, in base alla quale è stata introdotta una metodologia più approfondita di controlli successivi finalizzati a verificare la regolarità amministrativa contabile degli atti con differenti parametri di numerosità e tipologie di controlli, a seconda della diversa specificità degli atti e degli uffici e servizi considerati. Si sono implementati controlli sugli atti ritenuti più sensibili al rischio di comportamenti non legittimi, in coordinamento con il sistema di prevenzione della corruzione dell'ente.

Gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile non hanno finora influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa in quanto non previsto dall'attuale regolamento sui controlli interni. In ogni caso, l'Ente ha fatto presente che il controllo preventivo di regolarità contabile nel periodo considerato non ha evidenziato criticità o problematiche tali da rendere necessarie azioni correttive, implementazione dei controlli ovvero azioni ispettive o di indagine.

Il controllo di gestione.

Il controllo di gestione (art. 147, comma 2, lettera a) è compiutamente disciplinato nei suoi principi dagli articoli del TUEL relativamente alla sua funzione (art.196), alle modalità applicative (art.197) ed al contenuto del referto dell'intera attività (art.198) ed è volto a rilevare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati ed evidenziare eventuali scostamenti tra obiettivi e risultati al fine di adottare i conseguenti provvedimenti correttivi.

Tale modulo di controllo si caratterizza, pertanto, per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli standard prefissati allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati.

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

L'attività viene svolta, infatti, in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

Il processo di controllo (definito dall'articolo 197, comma 2, del TUEL) si articola in tre fasi: a) predisposizione del piano esecutivo di gestione; b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

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

Il controllo di gestione nella Provincia di Fermo è disciplinato dall'art. 4 del regolamento sui controlli interni. Gli organi coinvolti sono il Segretario, che utilizza il supporto dell'OIV, e gli altri dirigenti. La procedura prevede una prima approvazione degli obiettivi annuali programmati ed assegnati ai dirigenti (che confluiscono nel Piano esecutivo di gestione/Piano delle performance approvato con decreto del Presidente); segue un monitoraggio effettuato in prima battuta dagli uffici e in seconda battuta dal Segretario/OIV per una verifica concomitante sullo stato di avanzamento degli stessi e sulle

correzioni da apportare; seguono una o più variazioni successive di alcuni obiettivi che in corso d'anno si ritiene necessario modificare. Sullo stato di attuazione di tali obiettivi, viene effettuata una rendicontazione da parte di tutti i dirigenti, sottoposta alla valutazione effettuata dal Segretario/OIV, ai fini della relazione sulle performance, anch'essa poi approvata con Decreto del Presidente.

Secondo quanto dedotto nella memoria, l'Ente ha dichiarato di avere avviato una più sistematica organizzazione del controllo di gestione, con l'introduzione di rilevazioni analitiche per centri di costo e l'utilizzazione degli indicatori che anno consentito l'elaborazione dei referti del controllo di gestione per gli anni 2022 e 2023.

Restano peraltro ampi margini di miglioramento di tale tipologia di controllo sia sotto il profilo degli indicatori da elaborare ed utilizzare sia di una reportistica maggiormente tempestiva e mirata sullo stato di attuazione degli obiettivi programmati dall'Ente.

Sotto il primo profilo, l'Ente ha chiarito che gli indicatori non elaborati da applicare negli anni di riferimento per l'analisi finanziaria sono stati introdotti nel 2024 per poter poi effettuare un più sistematico controllo di gestione. Questo porterà anche a superare la mancanza di sistematicità delle analisi connesse al controllo di gestione che non ha consentito di influenzare l'attività in corso di svolgimento se non in maniera occasionale. In relazione alla mancanza di un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare è stato chiarito che l'introduzione di un sistema di controllo più sistematico a partire dal 2024 porterà ad una ponderazione degli obiettivi da monitorare strettamente collegata agli indicatori utilizzati per il controllo di gestione.

In merito alla frequenza dei report previsti e attuati si ricorda che il controllo di gestione si caratterizza per la contestualità delle azioni amministrative attraverso la segnalazione, durante tutto il periodo gestionale, di indicatori significativi che evidenziano gli scostamenti rispetto agli standard prefissati al fine di ottimizzare anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi ed azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Una elaborazione periodica, sia pur completa, difficilmente può sostituirsi a un costante, specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi programmatici che, consentirebbe di individuare tempestivamente azioni utili a migliorare la gestione.

In relazione al mancato monitoraggio dei risultati del lavoro agile attraverso indicatori specifici è stato chiarito che il lavoro agile è stato monitorato da ciascun dirigente con assegnazione di obiettivi individuali, senza prevedere una distinzione tra lavoro in presenza

e quello agile. Al termine dell'anno solare ciascun dirigente ha valutato i propri dipendenti in relazione al raggiungimento degli obiettivi assegnati, sulla base delle attività svolte in parte in presenza e in parte modalità agile. Nella fase post pandemica, il ricorso al lavoro agile nella Provincia di Fermo si è fortemente ridotto in quanto è stato approvato un apposito regolamento che limita al massimo ad una giornata alla settimana il lavoro in tale modalità e tale istituto viene utilizzato da una ristretta minoranza di dipendenti.

Il controllo strategico.

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.

Anche in tal caso emerge dal referto che la Provincia di Fermo attua, in primo luogo, il controllo strategico attraverso la predisposizione ed approvazione della relazione di fine mandato. Tale controllo viene, inoltre, attuato annualmente in fase preventiva mediante la declinazione delle linee programmatiche di mandato al fine di predisporre gli obiettivi strategici da inserire nel DUP. Nel corso dell'anno viene effettuata una verifica con i dirigenti circa lo stato di avanzamento degli obiettivi, che poi confluisce nella deliberazione del Consiglio provinciale di monitoraggio dello stato di attuazione dei programmi. Infine, la verifica dell'attuazione di programmi strategici viene effettuata in sede di valutazione dell'attività degli uffici e dei settori, in modo da confluire nella relazione annuale della performance.

Il controllo strategico è attuato sotto la direzione del Segretario generale che, in collaborazione con i dirigenti, declina in obiettivi strategici le linee di mandato amministrativo sia nella Sezione Strategica del DUP che nella Sezione Valore Pubblico del PIAO.

Il monitoraggio e la valutazione e l'attuazione degli obiettivi vengono svolti nel corso delle

riunioni dirigenziali coordinate dal Segretario generale, attraverso un'analisi della congruenza tra missioni affidate e risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, la verifica di eventuali fattori ostativi per la mancata o parziale attuazione dei programmi, unitamente ai possibili rimedi da adottare per la piena realizzazione dei programmi di progetti fissati dagli organi di indirizzo politico. L'esito del controllo strategico, anche se non formalizzato, viene presentato all'organo esecutivo in occasione dell'adozione da parte del Presidente di decreti propedeutici alla realizzazione dei progetti delle opere da realizzare nel triennio.

La congruità tra la pianificazione strategica e i contenuti del Piano Esecutivo di Gestione, attraverso il quale si identificano le varie attività gestionali al fine di raccordare preventivamente il controllo strategico con la definizione degli obiettivi gestionali attribuiti alla dirigenza, avviene in sede di valutazione della performance volta a verificare il raggiungimento degli obiettivi definiti in sede politica. Il ciclo annuale di controllo strategico si conclude con la verifica degli equilibri e lo stato di attuazione dei programmi sensi in articolo 193 del D.lgs. n. 267/2000.

Relativamente alla mancata previsione delle misure generali di prevenzione del rischio di corruzione è stato precisato che le misure di rotazione degli incarichi dirigenziali e di rotazione ordinaria del personale non sono state previste nel PTCPT per l'esiguità del personale dirigenziale e non dirigenziale e la particolare professionalità richiesta per moltissimi profili che rende le posizioni lavoro poco o per nulla fungibili.

Nei limiti del possibile, comunque, sebbene non previsto come misura sistemica, la Provincia di Fermo è stata però interessata da una consistente rotazione negli incarichi dirigenziali, essendoci stati 3 avvicendamenti su 4 posizioni esistenti (compresa quella del Segretario generale).

La Sezione, prendendo atto del corretto approccio dell'Ente, ritiene che anche la concreta attuazione del controllo strategico, considerata l'organizzazione complessa e strutturata dell'Ente, presenti margini di miglioramento attraverso una maggiore formalizzazione degli esiti delle verifiche e la necessità di elaborare ed utilizzate al meglio 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.

Si raccomanda, inoltre, di seguitare ad applicare tutte le misure generali di prevenzione del rischio di corruzione.

Il controllo sugli equilibri finanziari

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

La relazione della Provincia ha confermato che tale tipologia di controllo è svolto dal Responsabile del Servizio Finanziario sotto la vigilanza dell'Organo di Revisione che, in occasione di ogni variazione di bilancio, attesta il permanere degli equilibri di bilancio. Il mantenimento degli equilibri di bilancio è garantito sia in fase di approvazione dei documenti di programmazione, sia durante tutta la gestione, in particolare in concomitanza con la verifica degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del Tuel, così come risulta dalle deliberazioni provinciali.

Il controllo riguarda sia il permanere degli equilibri della gestione di competenza, della gestione residui e di quella di cassa verificando, in collaborazione con i dirigenti dei vari Servizi, l'equilibrio: tra le entrate e spese complessive; tra le entrate relative ai titoli I, II, III e le spese correnti aumentate delle quote di capitale di ammortamento debiti; tra entrata a destinazione vincolata e le relative spese; delle spese per servizi per conto terzi; della gestione di cassa tra riscossioni e pagamenti.

Il Responsabile del Bilancio redige una relazione tecnico-finanziaria per il Presidente della Provincia, l'Organo di Revisione ed il Segretario Generale con la quale viene illustrata la situazione complessiva degli equilibri finanziari dell'ente sulla base del quadro normativo vigente e dei dati effettivi acquisiti dall'Ente.

In merito alle due annualità oggetto di verifica questa Sezione ha richiesto chiarimenti in merito all'impiego della quota libera dell'avanzo di amministrazione sensi dell'articolo 187, comma 2, lettera b) del TUEL. La Provincia di Fermo ha spiegato che con deliberazione n. 19 del 21/07/2022 è stato disposto l'utilizzo dell'avanzo libero per compensare i minori trasferimenti regionali destinati alla copertura delle spese relative alle funzioni non fondamentali e per fronteggiare le ridotte entrate derivanti dalla imposta provinciale di trascrizione, dalla RC Auto (IPT) e dall'aumento dei costi connessi alla gestione del servizio calore. Con successiva deliberazione n. 14 del 04/07/2023 l'avanzo libero è stato applicato per compensare le minori entrate provenienti dalla regione Marche, per far fronte a maggiori spese rispetto alle previsioni definitive non coperte da entrate specifiche.

La Sezione, raccomanda, in ogni caso, l'Ente controllato a preservare e a implementare i flussi informativi necessari alla rilevazione dei flussi in entrata e in uscita sia di competenza, di cassa e dei residui, ripristinando, ove necessario, il corretto equilibrio dei saldi economico e finanziari.

Controllo organismi partecipati

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.
In merito, emerge dai questionari che l'Ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati che viene svolto dal Consiglio Provinciale in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione, del rendiconto di gestione e dei piani di revisione e razionalizzazione adottati ai sensi dell'art. 20 del D. Lgs. n.175/2016, analizzando i report attinenti all'andamento delle quote di partecipazione possedute.
Tali atti programmatici costituiscono anche il riferimento per la definizione e assegnazione degli obiettivi strategici annuali da assegnare al proprio asset partecipativo e per la redazione della successiva rendicontazione. Tali attività di organizzazione e controllo sono stata eseguite anche per gli anni 2022 e 2023. Per entrambe le annualità, a seguito dell'esame dei dati pervenuti dalle società partecipate in sede di rendicontazione, non è stato necessario approntare interventi correttivi.
Anche in ordine al controllo sugli organismi partecipati, la Sezione ritiene che il sistema di controllo attivato appare in linea con le disposizioni del TUEL che prevedono la definizione di un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dall'ente locale, nel quale spetta all'Amministrazione definire preventivamente gli obiettivi gestionali cui deve tendere la società partecipata secondo parametri qualitativi e quantitativi ed organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società.
La Sezione raccomanda pertanto la prosecuzione delle attività e della metodologia di lavoro correttamente intraprese, strutturando il controllo in modo che adempia pienamente alle funzioni a questo affidate dalla legge integrando il sistema degli indicatori, dedicando una maggiore attenzione agli enti in *house,* che richiedono forme di controllo maggiormente incisivi, ed infine ampliando il controllo, se del caso, anche ai report informativi periodici sia organizzativi e gestionali delle partecipazioni minoritarie.

Il controllo sulla qualità dei servizi

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.

La relazione predisposta dalla Provincia di Fermo ha evidenziato che l'Ente non eroga né servizi ricompresi nell'elenco di cui al D.M. 31/12/1983 emanato in attuazione del D.L. 28.02.1983 n. 55, né servizi pubblici locali di rilevanza economica di cui all'articolo 2 co. 1 lett. d) del D. Lgs. n. 201/2022 e, di conseguenza, non ha esercitato finora alcuna forma di controllo di qualità relativamente alla valutazione di servizi erogati ovvero al grado di soddisfazione del cittadino-utente. È stata comunque effettuata una valutazione dei processi e delle modalità organizzative poste in essere dagli uffici nell'espletamento delle funzioni normativamente assegnate in sede di valutazione della performance organizzativa. Poiché le funzioni della Provincia, a seguito della riforma Del Rio, sono state ridotte a tal punto da avere rapporti diretti quasi esclusivamente con enti e non con i cittadini, il nuovo Segretario generale sta valutando di proporre una metodologia di controllo della qualità e del grado di soddisfazione degli utenti, con riferimento agli enti che con essa si rapportano.

I controlli sul PNRR

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 nonché

per monitorare il conseguimento degli obiettivi nei tempi programmati dalla timeline interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE.

L'entità delle risorse del PNRR messe a disposizione degli enti locali, soggetti attuatori degli interventi, amplia, infatti, notevolmente 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'amministrazione provinciale ha costituito una cabina di regia in data 8 febbraio 2023, composta dal Segretario, il dirigente del settore infrastrutture e due incaricati in posizione organizzativa, al fine di svolgere i controlli periodici sull'andamento dei procedimenti afferenti al PNRR con rendicontazione anche al Collegio di revisione economico finanziaria, nel rispetto delle scadenze degli adempimenti fissati. Tali controlli sono stati dapprima formali e poi hanno avuto oggetto lo stato di avanzamento delle opere in considerazioni delle stringenti tempistiche fissate dalle norme collegate ai finanziamenti UE.

Le risposte ai questionari hanno messo in luce lo sforzo dell'amministrazione di presidiare numerosi aspetti cruciali per il corretto monitoraggio dei fondi PNRR, introducendo opportune modifiche organizzative al fine di rilevare con immediatezza inefficienze, ritardi, difformità ed altre disfunzioni e consentendo la pronta attivazione di misure autocorrettive tese al loro superamento. Le principali misure adottate hanno avuto ad oggetto: 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'Ente ha precisato che

le direttive in materia di controlli PNRR sono state date dal Segretario generale in raccordo con il Presidente che, oltre ad aver approvato e condiviso le linee di indirizzo dettate, partecipa direttamente ad alcune sedute di controllo effettuate dalla cabina di regia PNRR); l'implementazione integrale di tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR; 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 tra cui l'avvio di controlli sistematici bimestrali sul 100% delle determinazioni dirigenziali attinenti lavori, servizi o forniture finanziati con fondi PNRR.

Si segnalano, al riguardo, le risposte positive formulate nei questionari relative: alla congruità ed efficacia della *governance* adottata ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti ed alla presenza di un sistema informativo idoneo ad implementare tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi al fine di garantire la successiva archiviazione nel sistema ReGis (in merito l'Ente ha precisato che gli uffici hanno adottato un file condiviso sulla rete dell'Ente in cui vengono tempestivamente riportati gli avanzamenti delle opere e le informazioni sintetiche relative ad eventuali criticità).

Di rilievo appare, inoltre, l'inserimento nei regolamenti sui controlli interni e nelle direttive date dal responsabile finanziario di 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 tracciabilità delle operazioni, la conservazione degli atti e della documentazione giustificativa, la presenza del CUP oltre che del CIG, 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.

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, al fine di monitorare il grado di conseguimento delle misure previste ed intercettare scostamenti rispetto alla timeline interna e a quella di rendicontazione semestrale in REGIS. L'Ente al riguardo ha chiarito che nel periodo di riferimento il controllo di gestione non era ancora adeguatamente organizzato e che attualmente è in ristrutturazione e in sistematizzazione più incisiva (gli obiettivi del PNRR sono comunque contenuti nel DUP e quindi sono sottoposti a verifica e controllo nell'ambito del ciclo della valutazione della performance e del controllo di gestione).

Dalle risposte al questionario emerge, infine, l'avvio delle prime ipotesi di pianificazione

propedeutica alla stesura del PIAO che occorrerà adeguare 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.

Il Sistema complessivo dei controlli interni

In merito, infine, al complesso sistema dei controlli interni, così come emerge dai referti relativi agli esercizi 2022 e 2023, oltre ai possibili e auspicabili margini di miglioramento, la Sezione rileva la necessità di proseguire nell'attuazione, già positivamente avviata dall'Ente attraverso l'integrazione del controllo di gestione con quello strategico, di una sinergica collaborazione fra tutte le tipologie di controllo, affinandone metodi e contenuti, al fine di mettere in relazione le diverse funzionalità cui sono deputati.

In tale direzione i diversi controlli dovrebbero essere osservati come un unico sistema di misurazione integrato, in grado di raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l'insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo è dotato. Affinché tale integrazione sia effettiva, è necessario però che i loro contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un *report* unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell'ente.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, all'esito del referto annuale per gli esercizi 2022 e 2023 sul funzionamento dei controlli interni della Provincia di Fermo accerta un adeguato sistema di controlli interni sia nelle sue articolazioni tradizionali che nelle forme introdotte a seguito dell'implementazione del lavoro agile e dell'avvio degli interventi finanziati dal PNRR, di cui l'Ente è soggetto attuatore. Si evidenziano, comunque, margini di miglioramento, come sopra descritti, nella concreta attuazione del controllo di gestione, del controllo sugli organismi partecipati e del controllo sulla qualità dei servizi.

Richiede all'Ente di comunicare a questa Sezione le eventuali nuove iniziative intraprese in relazione alle osservazioni contenute nella deliberazione.

DISPONE

che la deliberazione sia trasmessa, mediante l'applicativo ConTe, al Presidente, al Consiglio,

al Segretario generale, all'Organo di revisione dei conti dell'Amministrazione provinciale di Fermo.

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

Così deliberato nella Camera di consiglio del 17 settembre 2025

Il Presidente - relatore

Dott. Vincenzo Palomba

Depositata in Segreteria in data 18 settembre 2025

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Barbara Mecozzi