Deliberazione n. 137/2024/VSGC

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 16 ottobre 2024

composta dai magistrati:

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

VERIFICHE IN TEMA DI CONTROLLI INTERNI ART. 148 TUEL

COMUNE DI 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 dicembre 2014, n. 28/SEZAUT/2014/INPR, relativa all'approvazione delle linee guida per

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_MAR - DEL-Reg.-SC_MAR - 0000137 - 17/10/2024 - 13:11

il referto annuale dei Sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e dei Presidenti delle città metropolitane e delle province sul funzionamento dei controlli interni;

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

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

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del comune di Fermo relativi agli anni 2020 e 2021, inviati alla Sezione regionale di controllo rispettivamente in data 24 marzo 2022 e 31 gennaio 2023;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, prot. n. 4862 del 21 novembre 2023, avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nei citati referti;

VISTA la risposta fornita dall'Ente con nota n. 5476 del 19 dicembre 2023;

UDITO il relatore, Presidente Dott. Vincenzo Palomba.

FATTO

L'attenzione del legislatore per il sistema dei controlli interni negli enti locali e l'importanza che lo stesso riveste nel garantire la sana gestione finanziaria degli stessi hanno trovato espressione nell'evoluzione normativa in materia di poteri di verifica attribuiti alla Corte dei conti già a partire dall'art. 3, c. 4, della L. n. 20/1994 e dall'art. 7, c. 7, della L. n. 131/2003. In tale direzione l'art. 148 del TUEL, a seguito delle modifiche introdotte dal D.L. n. 174/2012 e n. 91/2014, ha richiesto ai Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e ai Presidenti delle Città metropolitane e delle Province la redazione, avvalendosi del direttore generale o del segretario, di un referto annuale a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale referto, strutturato in forma di questionario secondo le linee guida annuali della Sezione delle Autonomie, va trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo, andando ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli Enti locali; ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni il citato art. 148 del TUEL, ferma restando la relativa natura 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. 13/2021/INPR del 21 luglio 2021, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020 e, con deliberazione n. 16/2022/INPR del 4 novembre 2022, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2021. Inoltre, con deliberazione n. 18/2020/INPR del 22 ottobre 2020, sempre la Sezione delle autonomie, ha approvato apposite linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19.

In seguito all'analisi del questionario-referto del Comune di Fermo, relativo agli esercizi 2020 e 2021, sono state rilevate criticità nell'organizzazione e nell'attuazione dei controlli interni in relazione alle quali la Sezione ha richiesto, con nota istruttoria, prot. n. 4862 del 21 novembre 2023, chiarimenti e precisazioni forniti con nota acquisita agli atti il 19 dicembre

2023 protocollo n. 5476.

Dall'esame della documentazione acquisita è emerso quanto segue:

Il sistema dei controlli.

In sede di riscontro istruttorio l'Ente, nella risposta del 19 dicembre 2023, non ha relazionato in ordine alle osservazioni formulate da questa Sezione di controllo nella delibera n. 59/VSGC/2022, con la quale aveva accertato, 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 successivo di regolarità amministrativa e contabile nonché di controllo di gestione, di controllo strategico e di controllo sugli organismi partecipati non quotati ed elementi di criticità nella concreta attuazione dei controlli sulla qualità dei servizi prestati.

Nella nota il Sindaco del Comune di Fermo ha, invece, relazionato, sulla base di quanto rappresentato dal Segretario generale e dalla dirigente del Settore risorse finanziarie, in ordine ai punti esaminati da questa Sezione nella nota istruttoria sui controlli interni ai sensi dell'articolo 148, confermando inoltre, la vigenza del Regolamento sui controlli interni.

Relativamente al punto 1.1 dei questionari 2020 e 2021 l'Ente ha attestato che il sistema dei controlli interni viene esercitato in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti, in riferimento a tutte le tipologie dei controlli, ad eccezione del controllo sulla qualità dei servizi. In sede di riscontro l'Ente ha confermato che non è stato possibile verificare la qualità effettiva dei singoli servizi tramite report formali essenzialmente a causa di mancanza di personale dedicato, ma in ogni caso, il controllo sulla qualità degli stessi è stato effettuato da ciascun settore di competenza tramite le proprie strutture, sulla base di input degli assessori di riferimento, delle segnalazioni ricevute dall'URP o direttamente dagli uffici. Il controllo sulla qualità dei servizi è stato, quindi, effettuato attraverso modalità non formalizzate, acquisendo dei feedback direttamente da parte degli Amministratori, dei dirigenti, del personale dedicato al servizio. L'Amministrazione intende, comunque, implementare, a partire dal 1 gennaio 2024 (conferenza dei dirigenti nella riunione del 18/12/2023) metodologie di customer satisfaction, indagini qualitative e quantitative tramite appositi questionari di gradimento e quant'altro necessario per dare una piena attuazione al regolamento sui controlli interni.

Al punto 1.2 del questionario per entrambe le annualità, in merito alla mancata produzione di report previsti/programmati e prodotti nell'ambito del controllo sulla qualità dei servizi,

a fronte di una programmazione annuale di n. 0 report previsti, l'Amministrazione comunale ha rinviato a quanto precisato al punto 1.1, ribadendo che il sistema dei controlli interni sulla qualità non è stato espletato tramite report formali.

Al punto 1.4 del questionario al relativo biennio 2020-2021 l'Ente ha dichiarato che si sono registrate criticità nell'organizzazione o nell'attuazione dei controlli con riguardo al controllo di gestione, controllo strategico, controllo organismi partecipati e controllo sulla qualità dei servizi con relativo grado di criticità. In sede di risposta, l'Ente ha confermato le criticità evidenziate che sono conseguenza di carenza di risorse umane da dedicare ai controlli, oltre alla carenza di programmi informatici utili a garantire il puntuale funzionamento delle relative attività, che vengono ad ogni modo svolte mediante elaborazioni di dati in modo extracontabile. È comunque intenzione dell'Amministrazione intervenire gradualmente nell'implementazione dei controlli che attualmente sono di più complessa attuazione anche attraverso software specifici e compatibilmente con le risorse finanziarie limitate a disposizione.

Al punto 1.5 del questionario sia per il 2020 che per il 2021, l'Ente ha attestato l'adozione di report di controllo acclarando l'assenza di report ufficializzati nell'ambito del controllo sulla qualità dei servizi. In sede di riscontro, l'Ente ha precisato che non vi sono indicatori formalmente definiti per le ragioni sopra indicate. Si evidenzia che a prescindere dalla sussistenza di report formali redatti da strutture dedicate, gli uffici comunali, per quanto di propria competenza ed in stretto raccordo con gli assessori di riferimento ed il Sindaco, hanno monitorato costantemente la qualità dei servizi erogati, verificato il puntuale rispetto dei capitolati e disciplinari di riferimento e conseguentemente adottato le correzioni del caso, senza la sussistenza però di strutture dedicate, di report formali, di fasi declinate in specifici procedimenti e provvedimenti amministrativi.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

In relazione al controllo di regolarità amministrativa e contabile l'Ente ha relazionato che il controllo viene svolto dai dirigenti in base ai settori di competenza, dal dirigente dell'area economico finanziaria e dal Segretario Generale sulla base del regolamento dei controlli. L'esito del controllo viene trasmesso al Presidente del Consiglio comunale, al Collegio dei Revisori dei Conti e all'OIV.

Al punto 2.4 l'Ente ha chiarito che gli esiti del controllo di gestione per entrambe le annualità non hanno concorso alla individuazione di settori di attività da sottoporre al controllo successivo nel sono emersi elementi suscettibili di attivare tale tipologia di controllo.

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

In sede istruttoria l'Ente ha chiarito che gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa in quanto, come stabilito nel regolamento comunale sul sistema dei controlli, l'individuazione degli atti da controllare viene effettuata a seguito estrazione casuale.

Al punto 2.8 dei questionari anni 2020 e 2021 l'Ente ha dichiarato che non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi. Nella risposta fornita l'Ente ha precisato che la ragione è data dal fatto che sono stati effettuati gli ordinari controlli previsti dalla normativa di legge e dal regolamento comunale sul sistema dei controlli interni; in ogni caso la carenza di risorse umane da dedicare al sistema dei controlli come sopra rappresentata non ha consentito di effettuare attività ulteriori; non sono, peraltro, emerse situazioni che hanno fatto ritenere necessario lo svolgimento di attività ulteriori.

Al punto 2.9 del questionario anno 2020 l'Ente ha risposto negativamente al quesito se sono state verificate le attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, secondo le modalità di cui all'art. 41 del d. l. n. 66/2014, conv. dalla l. n. 89/2014 ritenendo sufficiente l'estrazione delle attestazioni dal portale PCC.

Nel 2020 gli atti da sottoporre a controllo di regolarità successivo sono stati complessivamente n. 2400, di cui esaminati n. 161 e nessuna irregolarità rilevata.

Nel 2021, invece, gli atti da sottoporre a controllo di regolarità contabile, nonché a controllo di regolarità tecnico amministrativa sono stati complessivamente n. 2679 di cui sono stati esaminati n. 169 e nessuna irregolarità rilevata.

Controllo di gestione

Il controllo di gestione si svolge in conformità al vigente regolamento sui controlli e coinvolge la Giunta Comunale, il Segretario Generale, i dirigenti e l'OIV e si articola nelle

distinte fasi previste all'art. 16 del citato regolamento. Il settore che coordina l'attività è quello finanziario insieme al Segretario generale.

Al punto 3.1 del questionario anno 2020, in merito alla dotazione 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 l'Ente non ha fornito alcuna risposta. L'Ente ha risposto positivamente alla risposta al punto 3.1 del questionario anno 2020 in sede di riscontro istruttorio, imputando la mancata indicazione ad un errore materiale.

Al punto 3.5 del questionario 2020 e al corrispondente punto 3.6 del questionario anno 2021, l'Ente ha dichiarato che non risultano elaborati e applicati i seguenti indicatori: a) attività/processo, b) output, f) analisi finanziaria. L'Ente ha risposto di aver dato luogo all'applicazione dei parametri previsti dal regolamento dei controlli.

Il controllo strategico.

Il controllo strategico viene svolto in conformità a quanto previsto dal regolamento sui controlli all'art. 7 e seguenti e coinvolge gli organi di governo dell'Ente, il Segretario generale, i dirigenti, l'OIV ed il Collegio dei Revisori dei conti. I relativi report di controllo sono presentati alla Giunta e trasmessi al Consiglio comunale. Il report di controllo strategico infrannuale costituisce il presupposto della deliberazione consiliare sullo stato di attuazione dei programmi ed è predisposto entro la data di presentazione del DUP per il triennio successivo.

Al punto 4.4 dei questionari anni 2020 e 2021, in merito al quesito se il controllo strategico, al fine di integrare il ciclo della performance con quello di bilancio, utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie, è riportata risposta negativa. In sede di riscontro istruttorio, l'Ente ha chiarito che per mero errore materiale è stato risposto negativamente e la risposta invece è affermativa.

Al punto 4.5 dei questionari anni 2020 e 2021, con riferimento agli indicatori non elaborati ed applicati relativamente alle lettere c) miglioramento della qualità dei servizi e d) innovazione e sviluppo è stata fornita risposta negativa. Nella risposta alla nota istruttoria l'Ente ha riferito gli indicatori non sono stati elaborati per le ragioni sopra indicate.

Controllo sugli organismi partecipati

Il controllo sugli organismi partecipati viene operato dal dirigente della struttura preposta alle funzioni relative a enti e organismi partecipati, dal dirigente responsabile dei servizi finanziari e dal dirigente dell'Ente a cui i contratti si riferiscono ovvero competenti per materia. I controlli sugli organismi partecipati vengono effettuati in conformità al regolamento sui controlli interni e si traducono nel controllo societario, nel controllo economico finanziario, nel controllo sulla regolarità della gestione e sull'efficienza ed efficacia dei servizi affidati. Non sono presenti organismi strumentali. Per le altre tipologie il numero rilevato è pari a 12, distinte in 3 società partecipate da più enti, 1 società partecipata, 4 società "in house" di cui una in liquidazione e n. 4 società partecipate indirette.

Al punto 6.15 del questionario anno 2020 e al punto 6.17 del questionario anno 2021, l'Ente ha risposto negativamente al quesito: se gli organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del d.lgs. n. 33/2013.

Nella nota di riscontro si è indicato che per mero errore materiale è stata data risposta negativa mentre è invece affermativa.

Al punto 6.16 del questionario 2020 e al punto 6.18 del questionario anno 2021, si sono richiesti chiarimenti o precisazioni con riferimento agli indicatori non elaborati ed applicati che sono quelli relativi alle lettere: a) di efficacia, b) di efficienza, e) di deficitarietà strutturale, f) di qualità dei servizi affidati e g) di soddisfazione degli utenti.

L'Ente ha risposto che i controlli in ordine alla efficacia, efficienza e di qualità dei servizi vengono effettuati dai dirigenti dei servizi competenti in materia per cui la risposta viene corretta dall'Ente, per mero errore materiale, da negativa a positiva. Per quanto riguarda la soddisfazione degli utenti, l'Ente fa rinvio a quanto sopra indicato precisando che le indagini e i controlli di customer satisfaction in corso di implementazione, saranno estesi anche alle società partecipate. Con riferimento, invece, all'indicatore della deficitarietà strutturale lo stesso non risulta tra quelli contemplati dal regolamento comunale dei controlli interni.

Il controllo sulla qualità dei servizi

L'attività di monitoraggio sulla qualità dei servizi viene svolta in conformità alle previsioni del regolamento comunale sui controlli ed in quanto tale fa parte degli ambiti di intervento definiti nella sezione operativa del DUP e si avvale di metodologie di rilevazione diversificate in relazione agli aspetti da indagare, al campione di riferimento e alle risorse

disponibili. Sono coinvolti pertanto i dirigenti delle strutture di relativa competenza e le risorse umane ad essi assegnate. L'Ente ribadisce che non è stato possibile verificare la qualità effettiva dei singoli servizi tramite report formali essenzialmente a causa di mancanza di personale specificatamente dedicato ma, in ogni caso, il controllo sulla qualità dei servizi è stato effettuato da ciascun settore di competenza tramite le proprie strutture, sulla base degli input degli assessori di riferimento, delle segnalazioni all'URP o agli stessi uffici da parte dell'utenza, delle direttive del Sindaco. Pertanto, il controllo sulla qualità dei servizi è stato effettuato essenzialmente tramite modalità non formalizzate tramite l'acquisizione di feedback direttamente ad opera degli Amministratori, dei dirigenti o del personale dedicato al servizio. È intenzione dell'Amministrazione implementare metodologie di customer satisfaction, indagini qualitative e quantitative tramiti appositi questionari di gradimento e quant'altro necessario per dare piena attuazione al regolamento sui controlli interni. Gli organi cui l'esito del controllo è rivolto sono gli organi di governo dell'Ente, i dirigenti, il Segretario generale.

Controlli riferiti all'emergenza sanitaria COVID

In relazione a tale tipologia di controlli la Sezione aveva richiesto chiarimenti e precisazioni in relazione ai seguenti punti.

Nel questionario anno 2020 al punto 8. 17 e al punto 8.5 del questionario anno 2021, l'Ente ha dichiarato che l'emergenza ha influito sul monitoraggio dei contratti di fornitura in essere. Come risposta l'Ente ha precisato che sono stati incrementati monitoraggi su tale tipologia di contratti al fine di controllare e comunque ottimizzare l'impiego di risorse pubbliche nell'ambito di una situazione eccezionale quel è stata l'emergenza sanitaria da Covid-19.

Al punto 8.20 del questionario anno 2020 e al punto 8.7 per l'anno 2021, l'Ente ha attestato che, relativamente agli organismi partecipati, per far fronte alla situazione pandemica non sono stati effettuati interventi adeguativi sui contratti di servizio. Nella risposta è emerso che vi sono stati adeguamenti contrattuali per far fronte alle nuove esigenze emerse a seguito dell'emergenza che si stava affrontando, basti pensare solo per fare un esempio, all'impatto che ha avuto – sia in termini di organizzazione del servizio che di costi da smaltimento - la raccolta dei rifiuti, di utenti positivi al Covid-19 sul servizio di igiene urbana. Altro intervento di adeguamento del contratto ha riguardato il servizio mensa che la partecipata svolge.

Controlli sul lavoro agile

Al punto 9.3 dei questionari per gli anni 2020 e 2021, è indicato un grado di difficoltà alto incontrato dall'Ente nell'organizzare le prestazioni lavorative del personale dipendente in modalità agile con riferimento alle seguenti tipologia: 9.3.1 difficoltà di tipo tecnologico (assenza di sevizi cloud computing, scarsa diffusione o mancanza di dispostivi informatici portatili a disposizione del personale, scarsa qualità della connessione internet a disposizione dei dipendenti) e 9.3.3 difficoltà a rendere la prestazione lavorativa in modalità agile dovute alla stessa natura del servizio da erogare.

Nella risposta istruttoria, è stato evidenziato che la pandemia ha trovato l'Ente impreparato, in quanto solo da fine anno 2023 si sta programmando il passaggio in cloud anche attraverso i fondi PNRR e che i dispositivi detenuti non erano sufficienti per poter svolgere il lavoro da remoto. Inoltre, per alcuni servizi non era possibile concedere tale modalità di svolgimento del lavoro, come per esempio il personale addetto al pubblico o gli operai che svolgono attività non amministrative.

Al punto 9.4 dei questionari per gli anni 2020 e 2021, l'Ente ha dichiarato che gli organi del controllo interno non hanno verificato/monitorato l'impatto del lavoro agile sulla continuità e qualità dei servizi pubblici prodotti. Nella risposta alla nota istruttoria è stato indicato che la verifica dell'impatto del lavoro agile così come il suo monitoraggio è stata effettuata dai dirigenti di competenza, per cui è corretto affermare che gli organi del controllo interno vi hanno provveduto.

Al punto 9.5 per l'anno 2021, l'Ente ha dichiarato che i sistemi informativi non hanno consentito il proficuo svolgimento del lavoro agile, premettendo, altresì, l'idoneo tracciamento delle attività svolte. L'Ente ha chiarito che la tecnologia di cui è in possesso nonché i limiti contrattuali e legislativi in vigore non hanno consentito il tracciamento delle attività svolte. I dirigenti, ciascuno per la parte di rispettiva competenza, hanno verificato che venissero svolte le attività assegnate. Il lavoro agile è stato comunque svolto in modo proficuo.

Al punto 9.6 per l'anno 2021, l'Ente ha dichiarato che il sistema di misurazione e valutazione della performance non ha monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori. Come risposta, l'Ente ha ribadito che non sono stati monitorati i risultati del lavoro agile mediante specifici indicatori, in ogni caso i dirigenti, ciascuno per la parte di rispettiva competenza, hanno verificato che venissero svolte le attività assegnate. Il lavoro

agile è stato comunque svolto in modo proficuo.

Al punto 9.7 del questionario anno 2020, l'Ente ha dichiarato che il sistema di misurazione e valutazione della performance non è stato adeguato alla nuova organizzazione del lavoro agile, in quanto non è stato ritenuto necessario stante l'attività di monitoraggio e verifica posta comunque in essere dai dirigenti di competenza.

Controllo sul PNRR

In relazione alla governance adottata ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione del PNRR di cui l'Ente è attuatore, è stato precisato in sede di riscontro istruttorio che sono stati organizzati diversi tavoli tecnici e conferenze dei dirigenti al fine di coordinare le varie attività correlate all'attuazione del PNRR cercando di gestire al meglio il flusso delle informazioni.

In relazione al quesito avente ad oggetto quali modifiche nell'organizzazione dei controlli interni fossero state introdotte in vista della progettazione ed attuazione degli interventi finanziati con i fondi del PNRR, è stato ribadito che non sono state effettuate modifiche nell'organizzazione dei controlli interni in quanto non ritenute necessarie puntando soprattutto sulla corretta gestione dei dati e delle informazioni piuttosto che su controlli formali. L'Ente non dispone di uffici strutturati per i controlli interni e si è preferito concentrate le risorse disponibili sulle fasi della progettazione ed attuazione degli interventi finanziati con i fondi del PNRR, proprio al fine di riuscire concretamente ad effettuarli.

Al punto 10.1.2.6 l'Ente ha dichiarato che non ha adottato specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse. Come risposta si è confermato che non sono state effettuate modifiche nell'organizzazione dei controlli interni in quanto non ritenute necessarie né obbligatorie per legge alla luce di quanto indicato al punto precedente ed è stato applicato il sistema dei controlli già in essere.

Ai punti 10.1. 2.8 e 10.1.2.9 è stata data risposta ND anche in relazione agli sviluppi delle attività gestionali concrete poste in essere dopo la comunicazione della ricezione dei fondi. Come risposta è stato indicato che l'Ente non dispone dei dati richiesti.

DIRITTO

I controlli interni rappresentano un fondamentale presidio per il buon andamento delle Pubbliche amministrazioni, in quanto funzionali a consentire ai vertici dell'Ente di disporre di informazioni necessarie per valutare l'andamento delle gestioni e di apportare le

opportune misure correttive in presenza delle criticità e delle disfunzioni riscontrate.

A partire dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 è stato avviato un processo di potenziamento delle funzioni di controllo interno delle autonomie locali, contestualmente alla progressiva riduzione dei controlli di legittimità sugli atti di Regioni, Province e Comuni e, di converso, al conferimento di un maggior spazio per il controllo interno sulla regolarità amministrativa e contabile, sulla gestione, sulla valutazione e il controllo strategico, da attuarsi all'interno di ciascuna Amministrazione mediante apposite strutture a ciò deputate.

Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha successivamente ridisegnato l'assetto delineato dal TUEL, innovando le originarie tipologie di controlli interni, rendendo più stringente il controllo di regolarità amministrativa e contabile, eliminando dall'assetto originario la valutazione della dirigenza e prevedendo verifiche e valutazioni sugli equilibri finanziari dell'Ente, sullo stato di attuazione di indirizzi ed obiettivi gestionali, sull'efficacia ed economicità degli organismi gestionali esterni all'Ente, sulla qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, nonché sulle società partecipate degli enti secondo metodologie e criteri che attengono ad aspetti sia di regolarità amministrativa e contabile che gestionali e strategici.

Il legislatore ha attribuito, in primo luogo, ampia rilevanza al **controllo di regolarità amministrativa e contabile** degli atti (comma 1 dell'art. 147 del TUEL) finalizzato "*a garantire [...] la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa*" sia in fase preventiva che in via successiva. L'effettuazione di questa prima tipologia di controllo rappresenta quindi un presupposto imprescindibile degli altri controlli previsti al comma successivo del medesimo art. 147 in quanto tutti implicano la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa.

Il legislatore prevede che, nella fase preventiva di formazione degli atti, il controllo avvenga attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica da parte dei responsabili dei servizi e, qualora le determinazioni comportino "r*iflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente*", debba essere richiesto al responsabile del servizio finanziario anche il parere di regolarità contabile ex art. 49 del TUEL e il visto attestante la copertura finanziaria ex art. 153, comma 5, del TUEL. In tale ambito appare rilevante, pertanto, il ruolo assunto dal responsabile del servizio finanziario che, ai sensi dell'art. 153,

comma 4, del TUEL, è preposto "*alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica*".

Nella fase successiva all'adozione degli atti, il controllo di regolarità amministrativa è espletato, sotto la direzione del Segretario comunale, secondo i principi generali di revisione aziendale e le modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente che tuttavia non possono prescindere dal ricorso ad una ragionata tecnica di campionamento fondata sulla valutazione del rischio potenziale di irregolarità.

Come infatti precisato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (delibera n. 5/SEZAUT/2017/INPR del 3 aprile 2017): "*La verifica del funzionamento di tale tipologia di controllo non deve prescindere dalla fase successiva rappresentata dai controlli sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere dall'amministrazione locale, effettuati sulla base di un campionamento casuale, le cui tecniche assurgono ad un ruolo centrale, in vista del conseguimento stesso delle precipue finalità di tale forma di controllo. A quanto sopra deve aggiungersi la necessità di consentire uno stretto monitoraggio delle direttive impartite ai servizi dal responsabile del servizio finanziario, in ragione delle ricadute in termini sia di adeguamento alle stesse e regolarizzazione degli atti oggetto di controllo, sia di programmazione delle linee di sviluppo di tale forma di verifica, che dovrà essere efficacemente diretta proprio verso quei settori che maggiormente sono stati oggetto di interventi correttivi nel corso della gestione considerata, in quanto più degli altri suscettibili di errori ed esposti ad irregolarità ed illiceità*".

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

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

Propedeutica rispetto all'esercizio del controllo di gestione risulta l'implementazione di un sistema di contabilità economico patrimoniale affidabile, in grado di fornire indicazioni

circa l'efficienza gestionale in termini di costi e ricavi nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate in relazione alle attività svolte e ai risultati conseguiti.

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

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

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

La verifica dell'efficacia (intesa quale idoneità della gestione a conseguire gli obiettivi fissati da leggi o atti di programmazione), dell'efficienza (intesa quale idoneità a raggiungere i risultati con l'ottimale utilizzo dei mezzi, *rectius*, i risultati predeterminati con il minimo delle risorse ovvero il massimo dei risultati con una predeterminata quantità di risorse) e dell'economicità dell'azione amministrativa (consistente nella razionale acquisizione delle risorse umane e strumentali) è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali.

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

alle performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e, soprattutto, al grado di soddisfazione degli utenti.

Attraverso la forma di controllo in esame si vuole dare un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato sullaperformance dell'intera organizzazione.

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

Quanto al **controllo sulle società partecipate**, l'art. 147-quater attribuisce ad un ufficio appositamente preposto dell'Ente proprietario il compito di definire preventivamente, sulla base di standard prefissati, gli obiettivi gestionali, cui le proprie società partecipate non quotate devono tendere. Ai fini del controllo in esame, l'Ente organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari con la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, nonché i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. I relativi controlli, come precisato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG del 29 luglio 2019), devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario. È compito dell'Amministrazione monitorare l'andamento delle gestioni degli organismi

assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre, nei casi di scostamento dagli obiettivi, nella stessa ottica che informa il controllo di gestione.

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

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

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

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

(programmazione dei controlli, procedure di lavoro, aree di controllo, metodologie) al fine di assicurare lo svolgimento dei servizi essenziali.

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

In tale contesto l'attività di controllo della Corte dei conti mira a verificare la capacità degli Enti territoriali di attivare misure anticicliche per reagire allo stress prodotto dalla pandemia riadattando gli strumenti di controllo interno all'esigenza di monitorare gli obiettivi necessariamente modificati.

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

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

L'entità delle risorse del PNRR messe a disposizione degli enti locali amplia, infatti, la loro capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza, che non possono prescindere da una adeguata risposta sul piano organizzativo e che, soprattutto negli enti di minori dimensioni, presuppone la necessità di semplificare procedure e modalità di attuazione dei controlli, adottando soluzioni adatte alla realtà organizzativa in cui si muovono ma, nel contempo, garantendo la piena rispondenza dei controlli alle disposizioni normative di riferimento. In tale ottica il sistema dei controlli dovrebbe in ogni caso fruire di un sistema organizzativo interno (c.d. "governance") che coordini i tre principali soggetti coinvolti nell'attuazione di milestone e target del PNRR (ufficio finanziario, ufficio tecnico e segretario comunale) che dovranno assicurare: a) l'adozione delle modalità di

contabilizzazione derogatorie delle risorse del PNRR; b) il rispetto delle scadenze di rendicontazione; c) i controlli di regolarità fondamentali per rilevare tempestivamente irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi; d) la predisposizione di sistema informativo con cui garantire la tracciabilità contabile dei flussi finanziari ed il puntuale rispetto del vincolo di destinazione impresso sulle risorse incluse nel PNRR.

***

L'istruttoria condotta in relazione al funzionamento dei controlli interni del Comune di Fermo per gli esercizi 2020-2021 ha evidenziato, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento (Regolamento per la disciplina del funzionamento dei controlli interni adottato con delibera consiliare n. 44 del 25 maggio 2017) , la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile; margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativo e contabile nonché di controllo di gestione e di controllo strategico; elementi di criticità per il controllo sugli organismi partecipati non quotati, sulla qualità dei servizi prestati e in relazione ai controlli sul lavoro agile; ed, infine, la necessità di dare concreta attuazione ai controlli relativi all'attuazione del PNRR.

In merito ai **controlli di regolarità amministrativa e contabile,** sulla base di quanto dichiarato nel referto non sono state adottate nel periodo di riferimento delibere prive di parere tecnico e contabile ovvero con pareri contrari. Appare inoltre adeguata la procedura di formazione degli atti che assicura la sottoposizione di tutti gli atti, le deliberazioni e le determinazioni al controllo preventivo di regolarità amministrativa e al controllo contabile del responsabile del servizio finanziario che valuta, a seconda del contenuto degli atti, l'apposizione del visto.

In fase di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, affidato al Segretario Generale con il supporto della struttura preposta ai controlli interni, l'Ente ha dichiarato che lo stesso viene effettuato a campione utilizzando una procedura informatica di campionamento casuale, nella misura del 5% sul totale delle determinazioni dirigenziali.

Al riguardo la Sezione, considerata in ogni caso, la limitata percentuale degli atti soggetti a controllo, ritiene necessario, in linea con le raccomandazioni della Sezione delle Autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28 del 2014), che il Comune passi a modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche statistiche maggiormente sofisticate che proiettino i controlli nella logica del rischio presidiando le aree più esposte alla possibilità

di irregolarità anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti.

Pur in mancanza di accertate criticità nelle fasi preventive e successive, appare inoltre opportuno, compatibilmente con le risorse dell'Ente, programmare ispezioni e altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa di uffici e/o servizi più sensibili a rischi di comportamenti non legittimi.

In relazione al **controllo di gestione**, coordinato dal Segretario generale che si avvale della relativa unità organizzativa, emerge dal referto che l'Ente, dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazione analitiche per centri di costo, ha correttamente articolato l'attività di controllo nelle fasi: della predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi, della rilevazione e verifica dei dati relativi agli stessi, nel monitoraggio delle spese e dei programmi e nella elaborazione di relazioni periodiche sulla gestione dei servizi e dei centri di costo, sulla base di indicatori di efficienza, efficacia, risultato.

Non risulta dalla rilevazione l'utilizzo, nell'ambito del controllo di gestione, di indicatori di analisi finanziaria, né di attività e di output. Non esiste, inoltre, un sistema di ponderazione degli obiettivi annuali e pluriennali che hanno, quindi, un medesimo peso.

L'Ente ha fatto più volte presente che esiste una carenza di risorse umane e tecnologiche dedicate ai controlli con la conseguenza che il controllo di gestione non è stato in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento anche in relazione alla difficoltà nell'elaborare un procedimento formale di segnalazioni e rilievi.

La Sezione rileva pertanto la necessità di proseguire sulla strada avviata dall'Ente volta ad implementare un più efficace sistema di controlli interni, tramite la programmazione di percorsi di formazione del personale e l'acquisizione di software dedicati ai controlli, concentrando l'attenzione in primo luogo sul controllo di gestione in quanto finalizzato ad implementare la cultura del risultato e destinato a supportare le decisioni di gestione affidate all'esclusiva competenza della dirigenza. Il controllo di gestione si caratterizza per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli standard prefissati allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Una elaborazione annuale, sia pur completa, difficilmente può sostituirsi ad un costante e specifico

monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi che consentirebbe di individuare tempestivamente azioni utili a migliorare la gestione. Il controllo di gestione risulterebbe, in tale direzione, migliorabile attraverso un più accurato livello di analisi dei processi e responsabilità afferenti ad ogni area e/o servizio, in modo da strutturare report analitici e tempestivi tali da indirizzare unitariamente la gestione (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia- Romagna, deliberazione 29/2021/VSGC).

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**, il Regolamento comunale ha individuato una apposita unità organizzativa facente capo al Segretario Generale che, oltre ad avvalersi dei risultati delle rilevazioni interne (attraverso gli esiti dei programmi gestionali della contabilità finanziaria, economica e patrimoniale e delle rilevazioni di qualità dei servizi), richiede ai responsabili dei settori appositi reports circa lo stato attuativo della programmazione comunale.

Il controllo esamina l'andamento della gestione dell'Ente rilevando i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi strategici e agli indicatori contenuti nel Documento unico di programmazione e recependo gli esiti in report semestrali i cui risultati vengono utilizzati anche nella Relazione sulla performance.

Dalle risposte del questionario risulta che, in sede di controllo strategico, l'Ente non effettua a preventivo verifiche tecnico-economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione e che per ciascun obiettivo strategico individuato dal Documento unico di programmazione l'Ente ha costruito un sistema di indicatori al fine di monitorare lo stato di attuazione dei piani e dei programmi. L'Ente segnala, tuttavia, che per la carenza di personale e risorse non sono stati adottati gli indicatori di contesto, di output, di innovazione e sviluppo e non è stato possibile verificare lo stato di attuazione dei programmi sulla base dei parametri riferiti al rispetto degli standard di qualità prefissati e all'impatto socioeconomico degli stessi.

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 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.

In relazione al **controllo sugli equilibri finanziari**, diretto e coordinato dal Responsabile del servizio finanziario, l'Ente ha dichiarato che collaborano all'attività anche l'organo di revisione, il Segretario comunale e i responsabili individuati nel Piano esecutivo di gestione. Il Responsabile del Servizio Finanziario predispone con periodicità semestrale una relazione illustrativa della situazione degli equilibri finanziari dell'Ente e degli obblighi derivanti da vincoli di finanza pubblica.

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

La struttura del controllo e la disciplina dettata nel regolamento di attuazione appare completa ed idonea ad individuare i flussi informativi necessari all'Ente affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere i trend gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Passando ora al **controllo sulle società partecipate**, la struttura organizzative e le modalità attuative, come emergono dalle risposte al questionario, non evidenziano rilevanti criticità, considerando che l'Ente, da un lato, ha dichiarato che gli organismi che gestiscono servizi pubblici hanno pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del d.lgs. n. 33 del 2013,

dall'altro, che non ha elaborato e applicato gli indicatori di deficitarietà strutturale perché non contemplato nel regolamento comunale dei controlli interni..

Affinché il controllo adempia pienamente alle funzioni ad esso intestate dalla legge, la Sezione raccomanda, peraltro, di utilizzare un idoneo sistema informativo idoneo a rilevare i rapporti finanziari con le società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle stesse, nonché i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 29/2021/VSGC).

Appare inoltre necessario monitorare i profili organizzativi e gestionali attraverso idonei indicatori diretti a misurare gli obiettivi di efficacia, di efficienza, di economicità, di redditività, di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti, funzionali 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).

In tale ambito il controllo sulle società partecipate non quotate, in un'ottica integrata di sistema, deve essere, infatti, funzionale alla verifica dell'andamento della gestione nei suoi riflessi sul bilancio dell'ente e deve, allo stesso tempo, fornire elementi utili all'adeguato esercizio degli altri controlli anche sotto il profilo del controllo sulla qualità dei servizi (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna deliberazione n. 124/2020/VSGC).

In relazione al **controllo sulla qualità dei servizi**, la Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ne ha sottolineato la finalità di misurare l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti, procedendo alla rilevazione della c.d. customer satisfaction con il fine di dare risposte alle esigenze dei fruitori dei servizi.

Dall'esame del questionario e della risposta all'istruttoria sono emerse le seguenti criticità: a) l'Ente non ha effettuato analisi sulla qualità effettiva dei singoli servizi; b) le rilevazioni della qualità non si estendono anche agli organismi partecipati, c) non sono stati elaborati e applicati la maggior parte degli indicatori di controllo qualità quali: gli indicatori relativi all'accessibilità delle informazioni, alla tempestività della erogazione, alla trasparenza dei tempi di erogazione, alla trasparenza dei costi di erogazione, alla trasparenza sulle responsabilità del servizio, all'affidabilità del servizio, alla compiutezza del servizio, alla conformazione agli standard di qualità; d) l'ente non effettua confronti sistematici

(benchmarking) con livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni; e) non sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità; f) non è stato realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi rispetto all'anno precedente.

L'Ente ha sottolineato saranno implementati i controlli di customer satisfation ed estesi anche alle società partecipate.

Alla luce di quanto sopra declinato, nel prendere atto delle recenti misure organizzative assunte dall'ente al fine di superare le criticità riscontrate nell'attuazione del controllo de quo, la Sezione rimarca l'importanza di tale tipologia di controllo come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni, del livello di soddisfazione del cittadino e dei bisogni dell'utenza in grado di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito.

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

In ordine ai **controlli riferiti all'emergenza sanitaria covid-19** e **sul lavoro agile**, la pandemia, come noto, ha aperto scenari inediti per il settore pubblico. Per affrontare le criticità di tale situazione, le varie componenti del sistema dei controlli interni non hanno quindi più potuto affidarsi esclusivamente ai principi e alle prassi anteriormente vigenti e seguite. È stato pertanto necessario dotarsi di adeguati strumenti per fornire idonee risposte alle sfide dell'emergenza, modificando sostanzialmente, sotto svariati aspetti, l'approccio ai controlli al fine di operare in modo più efficace e rispondere in modo più tempestivo alle emergenze, assicurando in ogni caso lo svolgimento dei servizi essenziali. Ciò ha indotto gli Enti territoriali ad introdurre, tra le altre, anche nuove modalità organizzative di lavoro, diverse da quelle ordinarie, tra cui lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile, in modo da ridurre i contatti sociali e prevenire così il contagio. Non tutte le attività svolte sono state tracciate ma le verificahesono state effettuate dai dirigenti soprattutto sul lavoro

agile anche se non mediante specifica indicatori o tramite sistemi informativi.

Margini di miglioramento si auspicano per monitorare con specifici indicatori la misurazione e la valutazione della performance.

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

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

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

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

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

- la corretta perimetrazione contabile in entrata ed in uscita;
- la presenza del CUP oltre che del CIG;
- il rispetto, nell'ambito delle procedure di affidamento, dei principi trasversali della parità di genere, protezione e valorizzazione dei giovani, superamento dei divari territoriali;
- la verifica dell'assenza di conflitti di interesse e situazioni di incompatibilità;

- il rispetto del principio del divieto del doppio finanziamento nel caso di progetti finanziati anche da diverse fonti;
- l'assenza negli atti di spesa di costi impropri;
- la corrispondenza dell'importo liquidato a quello indicato nella documentazione giustificativa di spesa;
- l'allegazione alle fatture della relazione di dettaglio della spesa (servizi prestati o beni forniti);
- l'eventuale annullamento della documentazione di spesa e di pagamento secondo le procedure relative al PNRR;

Occorrerebbe, ancora, intervenire sul DUP adeguando la Sezione Strategica per implementare sia gli indirizzi strategici del programma di mandato che gli impatti di Valore Pubblico attesi dall'attuazione del PNRR; occorrerebbe, inoltre, aggiornare la Sezione Operativa a partire dal programma triennale delle opere pubbliche e dal programma biennale dei servizi e forniture (incarichi di progettazione), fino ad arrivare al programma del fabbisogno di personale, individuando le risorse 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**, così come emerge dai referti relativi agli esercizi 2020 e 2021, oltre ai possibili e auspicabili margini di miglioramento, la Sezione rileva la necessità implementare 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, sulla base del referto annuale per gli esercizi 2020 e 2021 sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Fermo, 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 successivo di regolarità amministrativo e contabile nonché di controllo di gestione, di controllo strategico e di controllo sugli organismi partecipati non quotati; elementi di criticità in relazione al controllo sulla qualità dei servizi prestati e al controllo sul lavoro agile; ed, infine, la necessità di dare concreta attuazione ai controlli relativi all'attuazione del PNRR.

- richiede all'Ente di comunicare a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate, in particolare quelle inerenti al controllo sulla qualità dei sevizi

DISPONE

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

comunale, al Segretario generale, all'Organo di revisione dei conti del Comune di Fermo.
Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale del Comune, ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.
Così deliberato nella Camera di consiglio del 16 ottobre 2024.

Il Presidente - relatore
Dott. Vincenzo Palomba

Depositata in Segreteria in data 17 ottobre 2024
Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Barbara Mecozzi