



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 5 dicembre 2024

composta dai magistrati:

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

VERIFICHE IN TEMA DI CONTROLLI INTERNI ART. 148 TUEL
COMUNE DI RECANATI (MC)

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

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del comune di Macerata relativi agli anni 2020 e 2021, inviati alla Sezione regionale di controllo rispettivamente in data 30 dicembre 2021 e 31 gennaio 2023;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, prot. n. 4873 del 21 novembre 2023, avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nei citati referti;

VISTA la richiesta di proroga dell'Ente protocollata da questa Sezione con il numero 5434 del 14.12.2023;

VISTA la risposta alla istruttoria fornita ed acquisita agli atti con nota prot. n. 222 del 17 gennaio 2024;

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 Recanati, 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. 4873 del 21 novembre 2023, chiarimenti e precisazioni forniti con nota acquisita agli atti il 17 gennaio 2024, a seguito di proroga dei termini pervenuta in data 14.12.2023 e acquisita al protocollo n. 5434.

Dall'esame della documentazione acquisita è emerso quanto segue:

Il sistema dei controlli.

In sede di riscontro istruttorio l'Ente ha relazionato in ordine alle misure consequenziali adottate a seguito delle osservazioni formulate da questa Sezione di controllo nella delibera n. 124/VSGC/2021, nella quale si accertava la presenza di un adeguato sistema di controlli, ravvisandosi però margini di miglioramento in ordine alle metodologie di attuazione del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile nonché dei sistemi di controllo di gestione e di controllo strategico. A tal proposito, l'Amministrazione ha riferito che in merito ai margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile affidato al Segretario Genarle, lo stesso ha provveduto già a decorrere dal mese di dicembre 2021 ad aggiungere agli ordinari controlli sul 10% degli atti previsti dal Regolamento sui controlli interni, controlli su aree ed uffici specifici, qualificati dal vigente piano di prevenzione della corruzione come aree a maggior e rischio di corruzione. I controlli aggiuntivi hanno riguardato appalti, collaborazioni, comodati, contributi vari, locazioni ed affari legali. In merito ai margini di miglioramento in ordine al controllo di gestione l'Ente ha provveduto ad introdurre anche indicatori di analisi finanziaria già con l'approvazione del Piano della performance per il triennio 2022-2024 avvenuta con D.G.C. n. 44/2022 (successivamente confluita nel PIAO aggiornato da ultimo con D.G.C. n. 314/2022) ed integrato con l'approvazione del PIAO per il triennio 2023-2025 approvato con D.G.C. n. 28/2023 nel quale è stato anche introdotto un sistema di ponderazione degli obiettivi annuali e pluriennali ed un primo sistema di benchmark con comuni di analoghe dimensioni demografiche per analizzare la qualità.

In merito agli elementi di criticità riscontrati nella concreta attuazione dei controlli sugli organismi partecipati non quotati, l'Ente, con delibera consiliare n. 55 del 28/12/2022, ha provveduto ad aggiornare "Il Regolamento per il controllo delle società partecipate dal Comune di Recanati", al fine di meglio definire i modelli di governance e i rapporti che

intercorrono tra l'Ente e le società partecipate e la necessità di provvedere ad una maggiore efficacia e semplificazione delle procedure relative ai controlli, prevedendo una maggiore responsabilizzazione dei rappresentanti dell'Ente presso gli organismi partecipati.

In merito agli elementi di criticità rilevati nella concreta attuazione dei controlli sulla qualità dei servizi prestati, l'Ente, a decorrere dall'anno 2023, ha formalmente avviato un confronto con il Comune di Porto Torres, il quale, oltre ad avere una popolazione simile al Comune di Recanati, ha alcune caratteristiche simili che facilitano il benchmarking.

Il Comune di Recanati ha confermato la vigenza del regolamento sui controlli interni, approvato con atto di C.C. n. 2 del 9.01.2013 che sarà oggetto di aggiornamento nel corso del 2024.

Passando all'esame dei questionari relativi al biennio 2021-2022, al punto 1.4 l'Ente ha attestato che si sono registrate criticità nell'organizzazione o nell'attuazione dei controlli con riguardo al controllo sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi. Relativamente all'organizzazione e al controllo sugli organismi partecipati è stato indicato che le criticità sono intese come difficoltà di comunicazione con le società partecipate (che forniscono prevalentemente dati in modo incompleto e con ritardo) e difficoltà di coordinamento con gli altri enti pubblici soci. Per superare tali criticità l'Ente ha apportato modifiche al Regolamento per il controllo delle società partecipate prevedendo una maggiore responsabilizzazione dei rappresentanti dell'Ente presso gli organismi partecipati, un maggior coinvolgimento dei Dirigenti responsabili dei servizi comunali che gestiscono gli affidamenti dei servizi pubblici locali e dei servizi strumentali alle società partecipate dall'Ente ed un maggior coordinamento con gli altri enti pubblici soci in modo da essere maggiormente efficaci nell'assegnazione degli obiettivi, sia in termini di omogeneità dei dati richiesti, sia in termini di riscontro a dette richieste.

Per quanto riguarda invece il controllo sulla qualità dei servizi è stato indicato un grado di criticità medio per l'anno 2020 e basso per l'anno 2021 in quanto le limitazioni agli spostamenti e la sospensione di alcuni servizi imposte dalla normativa emergenziale hanno reso più complicata la raccolta dei dati sulla soddisfazione degli utenti che in tale periodo hanno avuto accesso ai servizi comunali prevalentemente su appuntamento. L'analisi della soddisfazione degli utenti è ripresa normalmente nella seconda parte dell'anno 2021, potendo contare su un campione adeguato di utenti per i seguenti servizi: Servizi Demografici; Asilo Nido; Servizio Tributi; Area Tecnica.

Al punto 1.6 del questionario sia per l'anno 2020 che per l'anno 2021 l'Ente ha dato atto che sono intervenute modifiche nel sistema dei controlli interni, in un'ottica di maggiore integrazione e raccordo tra le singole tipologie di controllo, con riferimento al controllo sugli equilibri finanziari (per l'anno 2020) e al controllo di regolarità amministrativa e contabile (per l'anno 2021). Il Comune di Recanati ha chiarito che nel corso dell'anno 2020 al fine di monitorare maggiormente gli effetti dell'emergenza sanitaria sulla situazione economico-finanziaria sono stati intensificati i controlli sugli equilibri finanziari richiedendo agli uffici verifiche straordinarie sull'impatto della pandemia, estesi ai contratti di servizi in essere.

In merito alle modifiche apportate nell'anno 2021 al controllo di regolarità amministrativa e contabile, a decorrere dal mese di dicembre 2021 sono stati aggiunti agli ordinari controlli sul 10 % sugli atti previsti dal regolamento comunale sui controlli interni, controlli su aree ed uffici specifici, qualificati dal vigente piano di prevenzione e corruzione come aree a maggiore rischio di corruzione, in particolare sono stati effettuati controlli aggiuntivi sugli appalti, collaborazioni, comodati, contributi vari, locazioni e affari legali.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Nella fase preventiva il controllo di regolarità contabile viene svolto dal Dirigente competente per materia attraverso il rilascio del parere di regolarità amministrativa, di cui all'articolo 49 del TUEL, sulle proposte di delibera e attraverso la firma delle determinazioni prima della trasmissione al servizio finanziario. In tale fase viene verificata la conformità della proposta di deliberazione e della determinazione ai criteri ed alle regole tecniche specifiche, il rispetto della normativa di settore e dei principi di carattere generale dell'ordinamento, nonché dei principi di buona amministrazione ed opportunità ed infine il collegamento con gli obiettivi dell'Ente nonché il rispetto delle procedure.

Ai controlli di regolarità contabile provvede il Dirigente dell'Area Gestione Risorse attraverso gli strumenti del visto sulle determinazioni e del parere di regolarità contabile sulle proposte di delibera e attraverso il controllo costante e concomitante degli equilibri generali di bilancio. L'Ente, al riguardo, precisa di essersi dotato di un programma che gestisce tutto l'iter di formazione degli atti in forma digitale, per cui tutte le proposte di atti (deliberazioni o determinazioni) sono, comunque, sottoposte al controllo preventivo del Responsabile del Servizio Finanziario.

Nella fase successiva all'adozione degli atti amministrativi, il controllo di regolarità amministrativa è svolto dal Segretario Generale, che si avvale del supporto della struttura preposta ai controlli interni. Il controllo viene esercitato sulle determinazioni, sui contratti e sugli altri atti adottati dai Dirigenti, utilizza i principi di revisione aziendale ed ha gli stessi contenuti previsti per il controllo di regolarità amministrativa nella fase preventiva, a cui si aggiunge il rispetto dei termini per la conclusione dei procedimenti amministrativi.

Il controllo di regolarità amministrativa viene effettuato a campione sulle determinazioni dirigenziali di impegno e liquidazione della spesa e di accertamento delle entrate e sui contratti, nella misura del 10% del totale degli atti adottati da ogni Dirigente e su specifiche tipologie di atti e procedimenti in materia edilizia, in materia di autorizzazioni varie e in relazione all'attività ispettiva e di controllo della polizia locale. Dal mese di dicembre 2021 il controllo successivo di regolarità amministrativa viene altresì effettuato su ulteriori aree ed uffici specifici, qualificati dal vigente piano di prevenzione e corruzione come aree a maggiore rischio di corruzione: in particolare sono previsti controlli aggiuntivi sugli appalti, collaborazioni, comodati, contributi vari, locazioni ed affari legali.

In aggiunta a ciò, dal 2023 vengono effettuati controlli sistematici bimestrali successivi sul 100% delle determinazioni dirigenziali attinenti lavori, servizi o forniture finanziati con fondi PNRR.

Al punto 2.4 dei questionari, l'Ente ha attestato che gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'Ente da sottoporre al controllo successivo.

In sede istruttoria l'Ente ha precisato che l'attestazione è stata resa intendendo che non essendo emerse dagli esiti del controllo particolari criticità, non sono stati individuati settori particolari da sottoporre al controllo successivo.

Al punto 2.5 dei questionari relativi agli anni 2020 e 2021, è stato riferito 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 sede istruttoria l'Ente ha chiarito che da tale controllo non sono emerse particolari criticità e, pertanto, gli atti esaminati sono stati individuati utilizzando una procedura informatica di campionamento casuale ottenuta attraverso l'estrazione di numeri a partire da un elenco (lista di campionamento) formato per ciascuna tipologia di atti e, relativamente alle

determinazioni, per ciascuna area. Nello specifico, l'estrazione dei suddetti atti è stata effettuata utilizzando il programma di generazione casuale presente sul sito www.servizi.regione.emilia-romagna.it.

Il controllo di gestione.

In applicazione del Regolamento comunale sui Controlli Interni, è stata individuata all'interno dell'Ente la struttura di *staff* del Controllo di Gestione, coordinata dal Segretario Generale e composta dal Dirigente dei Servizi finanziari e da due dipendenti dell'area Gestione Risorse. I report periodici redatti tramite l'elaborazione di indicatori rappresentano un adeguato supporto ai responsabili di area e servizi nel raggiungimento degli obiettivi assegnati. Sono stati elaborati indicatori di efficienza, di efficacia o di risultato, di attività e di produttività ed indicatori finanziari.

Le risultanze del controllo di gestione sono altresì da supporto all'OIV per la valutazione dei dirigenti, per la redazione della relazione sulla performance e utilizzate per la redazione del referto del controllo di gestione ex artt.198 e 198/bis del D. Lgs.267/2000.

L'attività di controllo si è articolata nelle seguenti fasi: predisposizione ed analisi del Piano dettagliato degli Obiettivi; rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché dei risultati raggiunti in riferimento ai singoli servizi e centri di costo; verifica dei dati predetti in relazione al Piano degli Obiettivi al fine di verificarne lo stato d'attuazione e di misurarne l'efficacia, l'efficienza e l'economicità; monitoraggio di spese e programmi specifici; elaborazione di relazioni periodiche relative alla gestione di singoli servizi o centri di costo o programmi/progetti.

L'ufficio controllo di gestione invia semestralmente i report agli uffici comunali; per ogni Area è individuato un dipendente responsabile del coordinamento dei dati di tutti i servizi ricompresi nell'Area di competenza. Quindi i dati vengono acquisiti dall'ufficio controllo di gestione che li elabora complessivamente, provvedendo a richiedere chiarimenti o giustificazioni di eventuali scostamenti, e predispone il referto, che viene poi trasmesso alla Giunta, alla Corte dei conti ed ai Dirigenti.

Per l'anno 2020 al punto 3.1 del questionario e per l'anno 2021 al punto 3.2 del questionario, in merito al quesito se l'Ente si è dotato 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 è stata data risposta negativa.

In sede di riscontro istruttorio è emerso che l'Ente non ha ancora improntato un sistema di contabilità analitica per centro di costo e che la valutazione dell'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa viene effettuata tramite il sistema di indicatori elaborati nell'ambito del controllo di gestione utilizzando dati contabili e dati extra-contabili. Compatibilmente con le risorse dell'Ente si programmerà l'introduzione di un sistema di contabilità analitica per centri di costo ad integrazione dell'attuale sistema di contabilità economico-patrimoniale adottato.

L'Ente, in sede istruttoria, ha precisato che comunque il Regolamento di contabilità dell'Ente demanda al responsabile del servizio finanziario l'eventuale individuazione di forme e modalità di contabilità analitica e/o controllo di gestione; le richieste semestrali dei dati da parte dell'ufficio del Controllo di Gestione sono pertanto supportate da indicazioni dettagliate su come interpretare e compilare i reports forniti agli uffici.

Il Comune sta valutando come meglio raccordare la previsione del Regolamento di Contabilità con il Regolamento sui controlli interni.

Il controllo strategico.

In applicazione del Regolamento comunale sui Controlli Interni, è stata individuata all'interno dell'Ente la struttura di *staff* del Controllo Strategico, facente capo al Segretario Generale, così come indicato dall'art. 3 del predetto regolamento.

A tale attività di controllo partecipa l'Organismo Indipendente di Valutazione; per l'espletamento di tali attività lo "staff", oltre ad avvalersi dei risultati delle rilevazioni interne (attraverso gli esiti dei programmi gestionali della contabilità finanziaria, economica e patrimoniale, delle possibili rilevazioni di qualità dei servizi, etc.), richiede ai Responsabili dei Settori appositi reports finalizzati a rilevare lo stato attuativo della programmazione comunale.

Il controllo strategico esamina l'andamento della gestione dell'Ente, in particolare, rileva i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi strategici e agli indicatori contenuti nel Documento unico di programmazione. Gli esiti del controllo strategico vengono recepiti nella relazione sulle performance organizzative di cui al D.lgs. n. 150/2009 e produce report semestrali.

A seguito degli esiti del controllo, l'OIV ha accertato il grado di raggiungimento della performance organizzativa, con conseguenze sulla retribuzione di risultato dei dirigenti.

Al punto 4.3 dei questionari per gli anni 2020- 2021 è stata data risposta negativa 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. Di conseguenza la Sezione ha richiesto chiarimenti anche in relazione all'elaborazione degli indicatori strategici e del controllo di gestione.

In sede di riscontro istruttorio, il Comune di Recanati ha relazionato che per il controllo strategico è stato messo a punto un sistema di raccolta dati analitici fondamentali per l'elaborazione degli indicatori strategici e per quelli del controllo di gestione. Di conseguenza i risultati degli indicatori del controllo strategico vengono considerati nelle fasi di verifica dello stato di attuazione dei programmi.

In particolare, in sede di predisposizione del DUP vengono individuati gli indicatori strategici utili al fine di valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti ed in sede di predisposizione del piano della performance (ora confluito nel PIAO) vengono individuati gli indicatori di gestione utili al fine di valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi gestionali programmati ed in generale la performance dell'Ente.

Entrambe le tipologie di indicatori, strategici e di gestione, utilizzano sia dati contabili (provenienti dalla contabilità finanziaria e dalla contabilità economico-patrimoniale) che dati extra-contabili che vengono riassunti in apposite schede di raccolta dati suddivise per Area di responsabilità. Semestralmente l'ufficio controllo strategico e l'ufficio controllo di gestione, ricevuti i dati extra contabili dai servizi competenti, elaborano gli indicatori evidenziando eventuali scostamenti che vengono comunicati agli organi di indirizzo.

Gli indicatori strategici sono individuati in coerenza con gli obiettivi strategici individuati nel DUP e gli esiti semestrali ed annuali vengono utilizzati per riprogrammare le eventuali scelte effettuate in sede di verifica dello stato di attuazione dei programmi e definizione delle linee strategiche in materia di entrate, spese, gestione dei servizi e programmazione delle risorse umane contenute nel nuovo DUP.

Gli indicatori del controllo di gestione sono individuati in coerenza con le missioni ed i programmi di articolazione del Bilancio finanziario e con gli obiettivi di gestione annuali e

pluriennali e per questo eventuali scostamenti rispetto ai risultati attesi vengono utilizzati per riprogrammare l'azione amministrativa in sede di verifica semestrale o se di particolare gravità, tempestivamente anche attraverso variazioni ai documenti di programmazione finanziaria e del personale.

Al punto 4.5 dei questionari sia per il 2020 che per quello del 2021, con riferimento agli indicatori non elaborati ed applicati relativamente alla lettera d) innovazione e sviluppo, è stata fornita risposta negativa.

L'Amministrazione comunale ha chiarito che compatibilmente con le risorse disponibili provvederà ad elaborare anche tale tipo di indicatori.

Il controllo sugli equilibri finanziari

Il controllo degli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio Finanziario, mediante la vigilanza dell'Organo di Revisione. Collaborano all'attività l'organo di revisione, il Segretario comunale e i responsabili individuati con il Piano esecutivo di gestione o con altro atto di organizzazione equivalente. La verifica da parte del Responsabile del Servizio Finanziario del permanere degli equilibri complessivi di bilancio si svolge, oltre che in occasione della salvaguardia degli equilibri, durante tutto l'arco dell'esercizio e, in caso di accertamento negativo, si adottano gli opportuni correttivi volti a prevenire situazioni di squilibrio presenti e future.

Il controllo sugli equilibri finanziari è volto a monitorare il permanere dei seguenti equilibri, in termini di competenza, residui, cassa: equilibrio tra entrate e spese complessive; equilibrio di parte corrente; equilibrio di parte capitale; equilibrio nella gestione delle spese per i servizi per conto di terzi; equilibrio nella gestione dei movimenti di fondi (concessione e riscossione di crediti, anticipazioni di liquidità); equilibrio tra entrate a destinazione vincolata e correlate spese; equilibri legati agli obblighi di finanza pubblica disposti dalla normativa.

Al punto 5.1 del questionario anno 2020 e al punto 5.1 del questionario anno 2021 è stata data risposta negativa al quesito se il controllo sugli equilibri finanziari è integrato con il controllo sugli organismi partecipati.

L'Ente ha chiarito non ha un sistema contabile integrato con quello delle società partecipate, tuttavia tiene conto anche dei possibili riflessi derivanti dalla gestione degli organismi partecipati tramite un sistema informativo basato sui dati richiesti in sede di controllo (quali

ad esempio report semestrali sullo stato di attuazione degli obiettivi programmati e sulla gestione, atti di alienazione e acquisto di beni immobili e partecipazioni finanziarie, assunzioni di mutui e altre forme di finanziamento) nonché attraverso i verbali del collegio sindacale o degli organismi per il controllo analogo costituiti in seno ad ogni società interessata trasmessi nei tempi e nei modi stabiliti dal regolamento.

Al punto 5.9 del questionario anno 2020 e al punto 5.9 del questionario anno 2021 è stata data risposta negativa al quesito se nel corso dell'esercizio considerato, sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6, del TUEL per il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio; fornire chiarimenti e/o precisazioni.

In sede di riscontro istruttorio l'Ente ha precisato che è stata data risposta negativa in quanto non sono pervenute segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6, del TUEL, tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio.

Controllo organismi partecipati

Il Comune di Recanati, al fine di esercitare il controllo sulle società partecipate/controllate ai sensi dell'art. 147 -quater del TUEL, ha posto in essere le seguenti azioni: approvazione del Regolamento di un sistema di controlli interni, con deliberazione del Consiglio Comunale n. 2 del 09.01.2013, il quale, all'art.11, disciplina i controlli delle società partecipate non quotate; approvazione del Regolamento per il controllo delle società partecipate dal Comune di Recanati con deliberazione di Consiglio Comunale n. 45 del 22.10.2015 e aggiornato il 28.12.2022 con deliberazione di Consiglio Comunale n. 55, al fine di disciplinare le modalità di svolgimento dei controlli dell'Ente sulle società partecipate dallo stesso, assicurando l'imparzialità e la semplificazione dell'azione amministrativa; costituzione di un gruppo di lavoro denominato "Organismo interno di controllo delle società partecipate", costituito dal Dirigente dell'Area Gestione Risorse, dal Segretario Generale e dal Responsabile del Servizio Bilancio, Economato e Partecipate in seno all'Area Gestione Risorse, finalizzato all'espletamento degli adempimenti normativi ed organizzativi previsti per questa forma di controllo ai sensi dell'art.4 del sopra citato Regolamento comunale.

Il controllo sugli organismi partecipati fa capo al Dirigente Area Gestione Risorse che si avvale delle risorse umane necessarie a tal fine. Le risultanze di questa forma di controllo

sono riassunte in rapporti semestrali, da sottoporre alla Giunta e al Consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

Sulla base della normativa vigente ex art.147 quater D.lgs. 18/08/2000 n. 267 - Controlli sulle società partecipate non quotate e del Regolamento per il controllo delle società partecipate di cui all'atto di C.C. n. 45/2015 come aggiornato con D.C.C. n. 55/2022 vengono richiesti semestralmente, a far data dal 2015, alle società partecipate dirette e indirette del Comune di Recanati i dati indicati nel regolamento comunale.

Infine, ai sensi del combinato disposto degli artt. 147 quater c. 2 del TUEL e 170 c.1 D. Lgs.267/2000 e s.m.i. -Documento Unico di Programmazione (DUP) - a far data dall'anno 2016, vengono puntualmente trasmessi alle società gli obiettivi gestionali assegnati.

Al punto 6.3 del questionario per l'anno 2020 e al punto 6.4 del questionario anno 2021, l'Ente ha fornito risposta negativa al quesito se sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'Ente.

L'Ente ha chiarito che ciascuna società in house ha provveduto autonomamente ad approvare i relativi budget 2020 e 2021 (Cosmari Srl e Task Srl) ed in sede di aggiornamento del Regolamento per il controllo delle Società Partecipate dal Comune di Recanati, con Delibera di Consiglio n. 55 del 28 dicembre 2022, è stato previsto all'art. 15 comma 3, che gli organismi partecipati in house debbano trasmettere all'Ente il budget riferito all'esercizio successivo, entro il 31 ottobre di ogni anno.

L'Ente ha provveduto ad approvare per ciascuno degli anni 2020 e 2021 il bilancio consolidato.

Al punto 6.15 del questionario anno 2020 e al punto 6.17 del questionario anno 2021 l'Ente ha fornito risposta negativa 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.

L'Amministrazione comunale ha indicato che le proprie società partecipate che gestiscono pubblici servizi negli esercizi 2020 e 2021 non avevano pubblicato la Carta dei Servizi ai sensi dell'art. 32 D.L.33/2013. In merito ha indicato quanto segue:

-Cosmari Srl gestore del Servizio Nettezza Urbana affidato dall'ATA 3 Marche Centro - Macerata non ha redatto direttamente la carta dei Servizi in quanto di competenza dell'Assemblea d'Ambito Territoriale n. 3 Marche Centro - Macerata la quale ha provveduto ad approvarla con Delibera n.13 del 3/8/2023. Cosmari Srl ha provveduto alla pubblicazione della stessa nel proprio sito internet.

-Centro Marche Acque Srl, una delle tre società affidatarie del Servizio Idrico Integrato da parte dell'AATO 3 Marche Centro – Macerata, che si avvale di ASTEA Spa per la gestione del medesimo, non ha redatto e pubblicato direttamente la carta dei Servizi in quanto di competenza dell'Assemblea d'Ambito Territoriale Ottimale n.3 Marche Centro – Macerata che in recepimento della delibera 655/2015/R/IDR (RQSII) ha approvato la Carta dei servizio idrico integrato pubblicata sul sito dell'AATO 3 e sul sito di Astea Spa e successivamente modificata con delibera di Assemblea N. 24 del 18.11.2022, in vigore dal 10/12/2022.

Al punto 6.16 del questionario anno 2020 e al punto 6.18 del questionario gli indicatori non elaborati ed applicati nell'anno sono quelli relativi a: b) efficienza, d) redditività; e) deficitarietà strutturale, f) qualità dei servizi affidati, g) soddisfazione degli utenti.

L'Ente, in sede di riscontro istruttorio, ha precisato di aver elaborato indicatori di efficienza per l'anno 2022 applicandoli a decorrere dall'anno 2023. Compatibilmente con le risorse dell'Ente, valuterà l'applicazione degli ulteriori indicatori anche in relazione alla disponibilità e tempestività dei dati da parte delle società partecipate.

Il controllo sulla qualità dei servizi

Il controllo della qualità dei servizi erogati si occupa di quelli gestiti direttamente dall'Ente e di quelli gestiti mediante organismi gestionali esterni. Esso utilizza metodologie dirette a rilevare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'Ente. Per la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni vengono utilizzate sia metodologie indirette, quali l'analisi dei reclami pervenuti, sia dirette, quali la somministrazione di questionari ai cittadini – utenti.

Questa forma di controllo ha come responsabile ciascun Dirigente per la propria area/settore di competenza e le risultanze, riportate al Segretario Generale ed allo “staff” anche intersettoriale, concorrono alla redazione della Relazione sulla Performance.

Al punto 7.4 per entrambe le due annualità 2020-2021, l'Ente ha dichiarato, nei rispettivi questionari, che le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si estendono agli organismi partecipati.

Nella risposta fornita dall'Ente si evince che il controllo della qualità dei servizi pubblici erogati dalle società partecipate viene effettuato direttamente dalle società ma non tutte

provvedono ad inoltrare gli esiti della soddisfazione degli utenti all'Ente, seppur puntualmente richiesti.

Al punto 7.9 per entrambe le due annualità 2020-2021, l'Ente ha dichiarato, nei rispettivi questionari, che non effettua confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

A decorrere dall'anno 2023, l'Ente ha intrapreso alcuni confronti con i livelli di qualità della spesa raggiunti da altre amministrazioni di eguale classe demografica. Inoltre, è stato formalmente avviato un confronto con il Comune di Porto Torres, il quale, oltre ad avere una popolazione simile al Comune di Recanati, ha alcune caratteristiche simili che facilitano il benchmarking.

Relativamente ai questionari sia per il 2020 che per il 2021, al punto 7.10 l'Ente ha dichiarato che non sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità.

In sede di riscontro istruttorio l'Ente ha precisato che il coinvolgimento attivo degli stakeholders viene fatto a consuntivo: infatti, degli esiti dei questionari sul controllo della qualità dei servizi erogati si tiene conto nella programmazione dei risultati attesi nell'anno successivo.

Al punto 7.11 del questionario per l'anno 2020, l'Ente ha dichiarato che, rispetto all'anno precedente, non ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi (nel loro insieme o per singole prestazioni) misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati.

Nella risposta alla nota istruttoria emerge che l'Ente non ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi nel corso del 2020 a causa della pandemia, in quanto l'estrema esiguità del campione di utenti non è stato rappresentativo ai fini della misurazione dello standard di qualità dei servizi.

Controlli riferiti all'emergenza sanitaria COVID

A seguito dell'emergenza sanitaria sono stati implementati i controlli interni in particolare i controlli sugli equilibri finanziari. Nello specificato sono state fornite direttive del responsabile del servizio finanziario al fine di tutelare gli equilibri di bilancio (in termini di competenza, cassa e residui) alla luce dell'emergenza sanitaria in corso che prevedevano verifiche aggiuntive sul grado di realizzazione delle entrate preventivate ed una

ricognizione dei contratti di servizio in essere al fine di valutare la loro eventuale sospensione o rinegoziazione dei termini e delle condizioni per determinare eventuali maggiori o minori spese conseguenti al rispetto delle norme di contenimento della pandemia.

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.

Nella risposta alla nota istruttoria l'Ente ha dichiarato che a seguito dell'emergenza sanitaria tutti i contratti di fornitura sono stati monitorati per verificare l'impatto sugli stessi delle misure di contenimento della pandemia. Alcuni servizi sono stati riorganizzati con conseguenti maggiori spese legate al rispetto degli obblighi imposti dalle misure di contenimento della pandemia, altri sono stati sospesi a seguito delle limitazioni imposte alla libertà di circolazione con conseguenti risparmi di spesa o necessità di dare comunque copertura ai relativi costi fissi di gestione pur in assenza dei relativi ricavi nel periodo di lock-down, richiedendo agli uffici di segnalare prontamente le variazioni intervenute ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Al punto 8.20 del questionario anno 2020 e al punto 8.7 del questionario anno 2021 l'Ente ha attestato che, relativamente agli organismi partecipati, per far fronte alla situazione pandemica sono stati effettuati interventi adeguativi sui contratti di servizio.

Nella risposta inviata dall'Ente si rinviene che in merito al contratto di servizio per la gestione integrata dei rifiuti solidi urbani affidato dall'A.T.O. N.3 - Marche Centro Macerata alla società in house Cosmari S.r.l., a seguito dell'emergenza pandemica lo stesso è stato oggetto di integrazione da parte della stessa A.T.O. con Decreto del Presidente dell'Assemblea Territoriale d'Ambito n. 5 del 7/12/2020 con la gestione dei rifiuti Covid.

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 *"riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente"*, debba essere richiesto al responsabile del servizio finanziario anche il parere di regolarità contabile ex art. 49 del TUEL e il visto attestante la copertura finanziaria ex art. 153, comma 5, del TUEL. In tale ambito 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 sull'performance dell'intera organizzazione.

Il **controllo sugli equilibri finanziari**, disciplinato dall'art. 147-quinquies TUEL, è diretto a

garantire il costante controllo degli equilibri finanziari, della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica. 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 per gli esercizi 2020-2021 ha evidenziato un adeguato sistema di controlli interni del Comune di Recanati nelle sue articolazioni tradizionali, come sopra descritte, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento (Regolamento sul servizio di controllo interno approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del 9 gennaio 2013 che sarà oggetto di aggiornamento nel corso del 2024).

Nel dettaglio, in merito ai **controlli di regolarità amministrativa e contabile**, sulla base di quanto dichiarato nel referto, nella fase preventiva, tali controlli sono stati esercitati dal dirigente competente per materia secondo quanto disposto dall'art. 147-bis del TUEL.

Il controllo successivo, affidato al Segretario Generale, è stato attuato, per quanto riferito, nel pieno rispetto delle specifiche previsioni normative. L'Ente ha dichiarato che lo stesso viene espletato a campione con estrazione casuale semplice, nella misura del 10% del totale degli atti adottati, da ogni Dirigente e che a partire dal mese di dicembre 2021 sono stati effettuati ulteriori controlli su aree a maggior rischio di corruzione come appalti, collaborazioni, comodati, locazioni, contributi ed affari legali, adeguandosi alle raccomandazioni formulate dalla Sezione nella precedente delibera.

In tale ambito la Sezione, pur in presenza di un articolato e completo procedimento di controllo preventivo, ritiene opportuno continuare a tenere conto, al fine di selezionare gli atti da sottoporre a controllo successivo, anche delle valutazioni effettuate in sede preventiva nonché delle risultanze del controllo di gestione che, nell'analizzare l'andamento della gestione sotto i profili dell'efficienza e dell'efficacia attraverso l'utilizzo di dati non solo di natura economico finanziaria, è idoneo ad intercettare criticità ed irregolarità che potrebbero sfuggire anche un esame approfondito in sede preventiva.

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

Il **controllo di gestione** è svolto da una struttura di staff coordinata, secondo disposizioni regolamentari, dal Segretario generale e composta dal Dirigente dei servizi finanziari e da due dipendenti dell'area Gestione risorse. Viene esercitato dall'Ente in coerenza con il Piano Esecutivo di Gestione (PEG), il Piano degli Obiettivi (PDO) e con il Ciclo della performance, nel rispetto di quanto disposto dal TUEL e dalle disposizioni del proprio regolamento di

contabilità.

Dal referto emerge che l'Ente ha correttamente articolato tali attività di controllo nelle fasi fondamentali. 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.

La Sezione, anche al fine di stimolare ulteriori margini di miglioramento, sottolinea come il controllo di gestione si caratterizza per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli standard prefissati, allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Una elaborazione semestrale, sia pur completa, difficilmente può sostituirsi ad un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi che, consentirebbe di individuare tempestivamente azioni utili a migliorare la gestione.

Analoghe riflessioni merita il **controllo strategico** che, invece, esamina l'andamento della gestione dell'Ente, rilevando i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi strategici e agli indicatori contenuti nel Documento unico di programmazione, recependone gli esiti in report periodici, i cui risultati vengono utilizzati anche nella Relazione sulla performance.

Anche in tal caso la Sezione prende atto del corretto approccio dell'Ente alle metodologie consolidate invitando l'Ente, considerata l'organizzazione complessa e strutturata, ad elaborare ed utilizzare 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** - svolto sotto la direzione del Responsabile del servizio finanziario e la vigilanza del Collegio dei Revisori dei Conti, con il coinvolgimento della Giunta, del Segretario Generale e dei responsabili dei diversi servizi dell'Ente, secondo le responsabilità di ognuno, - la Sezione prende atto del corretto approccio dell'Ente, invitandolo a perseverare nel percorso intrapreso, implementando costantemente i flussi informativi necessari alla attivazione tempestiva dei processi correttivi, in grado di interrompere *trend* gestionali incompatibili con le previsioni di

bilancio nonché ripristinare, ove necessario, il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Anche in ordine al **controllo sugli organismi partecipati**, 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 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, attraverso un idoneo sistema informativo atto a rilevare, mediante specifici indicatori, i rapporti finanziari con le società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle stesse, nonché i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 29/2021/VSGC).

Il **controllo sulla qualità dei servizi** si prefigge l'obiettivo di misurare l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione di questi rispetto a *standard* predefiniti, tramite la rilevazione della c.d. *customer satisfaction*, al fine di fornire risposte sempre più adeguate alle esigenze espresse dai fruitori dei servizi.

Dall'esame istruttorio e dal contraddittorio cartolare instaurato, emerge anche in tal caso, un corretto approccio che, nell'estendere il campo di attuazione sia alla qualità dei servizi erogati direttamente dall'Ente sia di quelli erogati da organismi gestionali esterni, utilizza metodologie dirette e indirette idonee a rilevare la soddisfazione degli utenti esterni e interni quali l'analisi dei reclami pervenuti e la somministrazione di questionari ai cittadini – utenti.

La Sezione rimarca al riguardo l'importanza di tale tipologia di controllo, capace di intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, 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.

Dal referto 2021 emerge un potenziamento dei controlli interni in particolare i controlli sugli equilibri finanziari, il positivo collegamento tra le risorse finanziarie disponibili e gli obiettivi assegnati a seguito delle esigenze di straordinarietà derivanti dalla situazione emergenziale, l'avvio del monitoraggio dei tempi, degli obiettivi e dei finanziamenti legati all'emergenza anche attraverso interventi adeguativi sui contratti di servizio degli organismi partecipati. 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 rileva che l'Ente ha implementato in modo efficace la governance ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione dei target e delle *milestone* degli interventi PNRR di cui il Comune è soggetto attuatore ed avviato gli opportuni strumenti diretti ad ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR, a monitorare lo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico e ad adottare specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi al fine di individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse, provvedendo inoltre, ad adeguare

anche il nuovo PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione) alle scelte strategiche sull'accesso ai fondi del PNRR.

In merito, infine, al **complesso sistema dei controlli interni**, così come emerge dai referti relativi agli esercizi 2020 e 2021, 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 2020 e 2021, accerta, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento, la presenza di un adeguato sistema di controlli interni del Comune di Recanati.

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 Recanati. 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 5 dicembre 2024.

Il Presidente - relatore

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 10 dicembre 2024

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente