



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 CIVITANOVA MARCHE (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;

VISTO, in particolare, l'art. 148 del citato d.lgs. n. 267/2000, 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 Civitanova Marche relativi agli anni 2020 e 2021, inviati alla Sezione regionale di controllo rispettivamente in data 8 luglio 2022 e 31 gennaio 2023;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, prot. n.4907 del 22 novembre 2023, avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nei citati referti;

VISTA la risposta fornita dall’Ente, acquisita agli atti con nota prot. n. 5517 del 22 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 Civitanova Marche, 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. 4907 del 22 novembre 2023, chiarimenti e precisazioni, forniti con nota acquisita agli atti il 22 dicembre 2023 con prot. n. 5517.

Dall'esame della documentazione acquisita è emerso quanto segue:

1. Il sistema dei controlli.

In sede di riscontro istruttorio l'Ente ha relazionato in ordine ai punti esaminati da questa Sezione nella nota istruttoria sui controlli interni ai sensi dell'art. 148 TUEL.

A tal proposito, l'Ente ha confermato la vigenza del Regolamento sul sistema dei controlli interni *"Regolamento sui controlli interni e sulla prevenzione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione"* approvato con delibera del Consiglio Comunale n. 8 del 18 gennaio 2013, in relazione al quale non sono intervenute variazioni.

Al punto 1.2 del questionario 2021, veniva attestata la mancata produzione di report nell'ambito del controllo di gestione a fronte però di una loro programmazione. In sede istruttoria, l'Ente riferiva che la carenza di personale da poter dedicare a tale attività, tra cui anche l'improvviso collocamento in aspettativa del Dirigente del Servizio finanziario, presso il quale è collocato il Servizio del controllo di gestione, aveva prodotto un inevitabile scollamento tra la programmazione e l'effettivo svolgimento del controllo stesso.

Al punto 1.3 dei questionari si dichiarava la mancanza di segnalazioni da parte del responsabile per la trasparenza circa l'adempimento degli obblighi di pubblicazione.

Sul punto l'Ente confermava il rispetto dei livelli di trasparenza secondo le disposizioni del d.lgs. 33/2013 (T.U. Trasparenza).

Al punto 1.4 dei questionari 2020-2021, l'Ente dichiarava che le criticità registrate in ordine all'organizzazione ed attuazione dei controlli interni fossero principalmente da ascrivere alla mancanza di personale e all'improvviso e imprevedibile stato di necessità causato dal Covid-19.

In sede istruttoria, l'Ente riferiva che il processo di riforme che ha interessato la P.A. a partire dal 2012 ha imposto ulteriori adempimenti e ambiti di attività amministrativa, per lo più senza maggiori oneri a carico della finanza pubblica, in termini economici e di risorse umane. Questo incremento significativo dell'attività gravante sugli uffici è coinciso, però, con una fase di contrazione delle assunzioni e, in quest'ultimo periodo, con una crescita dei

pensionamenti agevolati anche dalle misure governative. Pertanto, le criticità cui l'Ente faceva riferimento nei questionari alludevano, appunto, alla necessità di dover adempiere a tali numerose incombenze, tra cui anche quelle sui nuovi controlli, senza poter disporre di personale numericamente adeguato e dedicato allo scopo. Peraltro, mentre alcune attività, quali quelle sul controllo di regolarità amministrativa e contabile e sugli equilibri finanziari sono maggiormente connesse/correlate allo svolgimento dell'attività amministrativa che viene svolta di consueto, quelle concernenti il controllo di gestione e il controllo strategico presuppongono un consistente lavoro di predisposizione, raccordo tra gli uffici di tutto l'Ente e collaborazione intersettoriale che ne rende difficile l'effettivo svolgimento in via stabile. In ogni caso, l'Ente rappresentava che dal mese di novembre 2021 e ottobre 2023, in seguito a concorso pubblico, veniva ricomposta la compagine dirigenziale dei settori amministrativo-contabili, con apposita dotazione di risorse umane in modo da consentire la ripresa delle fondamentali attività di controllo.

Al punto 1.5 dei questionari 2020-2021, in relazione alla dichiarata assenza di report ufficializzati nell'ambito del controllo di gestione e all'avvio di azioni correttive solo per il controllo sugli organismi partecipati, l'Ente, richiamando l'art.6 del Regolamento sul sistema dei controlli interni, il quale indica che per il controllo di gestione si assume quale parametro di raffronto il Piano esecutivo di gestione, integrato dal Piano di dettaglio degli obiettivi e della Performance annuale, dichiarava che, pur in assenza di report ufficializzati da delibere di Giunta o di Consiglio, in realtà tutti gli uffici avevano continuamente tenuto sotto controllo gli obiettivi individuati dall'Amministrazione e l'andamento delle correlate spese, riuscendo così a mantenere tutti i servizi nella spesa programmata senza alcun sforamento.

Quanto all'assenza di azioni correttive avviate, tranne che per il controllo sugli organismi partecipati, l'Ente dichiarava che il costante monitoraggio delle attività aveva certamente agevolato la mancanza di criticità da correggere.

2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

In sede di riscontro istruttorio, il Comune di Civitanova Marche ha illustrato la propria organizzazione nell'attività di controllo, preventivo e successivo, di regolarità amministrativa e contabile, precisando che, nella fase preventiva, lo stesso è esercitato dal

Servizio Finanziario nel momento in cui il responsabile è chiamato ad apporre un parere o un visto contabile. Le proposte di deliberazione e di determinazione vengono sottoposte al Servizio per le verifiche secondo l'ordinamento contabile. Il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria avviene a seguito della verifica degli equilibri finanziari e della compatibilità con le dinamiche di cassa.

Il controllo successivo, invece, viene svolto da una struttura di Audit, sotto la direzione del Segretario Generale, il quale trasmette le risultanze ai Responsabili dei servizi, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità.

Con riferimento alla percentuale di atti soggetti a controllo successivo, ai criteri di selezione e alle tecniche di campionamento per la scelta degli atti da sottoporre a controllo, l'Ente dichiarava una percentuale di atti esaminati del 2,68% nel 2020 e del 3,84% nel 2021.

Riferiva ancora l'Ente che gli atti soggetti a controllo vengono individuati in seguito a campionamento effettuato secondo le previsioni della delibera di Giunta n. 278/2015, per la quale il campionamento viene effettuato sulle determine dirigenziali registrate nell'apposito gestionale, sui provvedimenti di autorizzazione/concessione assunti dai dirigenti e pubblicati su Amministrazione trasparente, sulle ordinanze e decreti repertoriati negli appositi registri, sui contratti secondo le disposizioni del "Regolamento per la formazione e conservazione dei contratti stipulati in modalità elettronica". Una volta estrapolati gli elenchi degli atti/provvedimenti assunti, viene effettuata la scelta casuale e compilata una apposita scheda contenente gli estremi degli atti soggetti a controllo.

Si precisava ancora che il dato numerico fornito nei questionari è riferito ai documenti principali. In realtà il controllo viene effettuato su un numero superiore di atti, nella maggior parte dei casi sulla base di quanto stabilito dall'art.4, comma 5, del vigente regolamento comunale in materia.

Al punto 2.4 dei questionari 2020-2021, veniva attestato che gli esiti del controllo di gestione, effettuato nell'anno precedente, non avevano concorso all'individuazione di settori di attività da sottoporre al controllo successivo.

Al punto 2.5 dei questionari 2020-2021, si riferiva che gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile, effettuato nell'anno precedente, non avevano influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa.

In sede istruttoria l'Ente, per i punti citati, rispondeva che la mancanza di settori di attività da sottoporre al controllo successivo è giustificata dal rispetto delle disposizioni in materia

del Regolamento comunale, nonché del Piano Nazionale Anticorruzione e del PTPCT approvato dalla Giunta.

Al punto 2.11 del questionario 2021, veniva dichiarata la mancata trasmissione, ai responsabili dei servizi competenti, delle direttive cui conformarsi in caso di irregolarità riscontrate.

Sul punto, l'Ente, in sede istruttoria, precisava che le criticità riscontrate sono di "lieve entità". Pertanto, non si è ritenuto di emanare vere e proprie direttive; piuttosto si è scelto di invitare i destinatari a leggere con attenzione le osservazioni formulate e a tenerne conto nell'espletamento delle attività di competenza, anche fornendo ai collaboratori le dovute indicazioni del caso.

3. Il controllo di gestione.

Nell'illustrare l'organizzazione del controllo di gestione, il Comune di Civitanova Marche riferiva che lo stesso è incardinato nel Settore Finanziario, il cui dirigente, che ne è responsabile e coordinatore, si avvale del supporto di un referente per ogni settore per la raccolta dei dati e delle informazioni necessarie. Tale controllo si espleta nella verifica dei contratti in essere per i singoli servizi, delle relative scadenze, delle procedure da attivare per la stipula di nuovi contratti e per quelli in essere; nonché con ispezioni in loco e colloqui con i soggetti coinvolti. In tutti i servizi/settori il Servizio Finanziario svolge attività di controllo nella fase in cui gli atti impegnano delle risorse. L'individuazione del punto di equilibrio delle somme da stanziare avviene dopo un confronto fra Dirigenti, Responsabile del Servizio Finanziario, Assessore di riferimento o tutta la Giunta che, in ogni caso, viene informata.

Al punto 3.2 del questionario 2020 e 3.3 del questionario 2021, l'Ente dichiarava di non avvalersi di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuto con il metodo della partita doppia.

Alla richiesta di chiarimenti, in sede istruttoria, l'Ente riferiva che il sistema di contabilità economico-patrimoniale utilizzato è dotato di un software di contabilità integrata (sia finanziaria che economico-patrimoniale alimentata dalle scritture in partita doppia) che consente l'individuazione di "centri di costo" sui quali attivare la contabilità analitica.

4. Il controllo strategico.

Il Comune ha relazionato, come richiesto, in ordine all'organizzazione del controllo strategico, specificando che le metodologie organizzative si basano su linee programmatiche di mandato, linee di azione e obiettivi strategici, presentate dal Sindaco al Consiglio Comunale, sentita la Giunta. Con il Documento Unico di Programmazione (DUP) vengono individuati e descritti i programmi e i progetti da conseguire nell'arco temporale cui il DUP si riferisce, compatibilmente con le previsioni di entrata e spesa.

Ai sensi dell'art. 193 TUEL, almeno una volta l'anno, entro il 31 luglio, il Consiglio Comunale effettua la ricognizione sul loro stato di attuazione e in caso di scostamento, rispetto a quanto programmato, detta all'esecutivo gli eventuali correttivi o indirizzi integrativi o sostitutivi. La verifica conclusiva avviene poi in sede di approvazione del rendiconto della gestione. La Giunta Comunale, attraverso la relazione di cui agli articoli 151, comma 6, e 231 del TUEL, esprime valutazioni sull'efficacia dell'azione condotta. Il Segretario Generale, sulla base della documentazione trasmessagli dai dirigenti, elabora le relazioni in riferimento all'Ente nel suo complesso e, nel dettaglio, per ciascun Settore o Servizio.

Al punto 4.3 del questionario 2020 e 2021, L'Ente dichiarava che il controllo strategico non utilizzava le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. Alla richiesta di chiarimenti, il Comune rispondeva che i dati che emergono dalla contabilità finanziaria non sono dettagliatamente analitici e danno una visione dei dati di cui si tiene conto in via generale nel controllo strategico, senza però poter arrivare a dettagliare le misure di rettifica necessarie.

5. Il controllo sugli equilibri finanziari.

Anche in ordine al controllo sugli equilibri finanziari il Comune di Civitanova Marche fornisce un quadro della propria organizzazione, specificando che questo è svolto sotto la direzione del Responsabile del Servizio Finanziario e la vigilanza del Collegio dei Revisori dei Conti, con il coinvolgimento attivo anche della Giunta, del Segretario Generale nonché dei Dirigenti.

Al punto 5.2 del questionario 2020 e 2021, l'Ente dichiarava che il Responsabile del servizio Finanziario non aveva dettato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari. In sede istruttoria, l'Ente motivava che la pandemia da Covid-19 aveva comportato numerose difficoltà anche nelle relazioni tra gli uffici del settore. Ciononostante, il Responsabile del servizio Finanziario ha sempre fornito indirizzi per le vie brevi, sia al personale del proprio settore che a quello di tutti gli altri, per assicurare in ogni momento gli equilibri finanziari. A ciò ha contribuito anche il Segretario Generale attraverso la verifica degli elenchi delle fatture in arrivo e dei pagamenti effettuati, garantendo così una situazione sempre aggiornata delle entrate, delle spese e della suddivisione dei compiti tra uffici.

6. Il controllo sugli organismi partecipati.

In ordine al controllo sugli organismi partecipati, l'Ente, riportando nel dettaglio la specifica articolazione degli organismi partecipati (suddivisi in società *in house* partecipate totalmente dal Comune; società partecipate da più enti locali oltre il Comune di Civitanova Marche; società a partecipazione mista e società a totale partecipazione pubblica), riferiva che la continua evoluzione normativa della materia ha consentito al servizio preposto di ampliare il suo ambito di indagine e arricchire i contenuti amministrativi e contabili del controllo.

Lo stesso viene effettuato attraverso la valutazione di specifici aspetti: a) la gestione economico finanziaria delle società con particolare riferimento alla redditività, all'analisi del livello di indebitamento e alla spesa di personale; b) gestione del personale, gli incarichi, programmazione degli investimenti straordinari; c) l'attuazione della normativa in materia di amministrazione trasparente e di anticorruzione; d) l'attuazione della normativa in materia di società a partecipazione pubblica; e) segnalazione di specifici fatti gestionali riferiti a singole società.

Per ciascuno di essi, gli uffici preposti individuano attività concrete per attuare il controllo. Inoltre, negli ultimi anni, gli organi politici hanno di fatto attuato un controllo, in particolare sulle società *in house*, sostanziale e strategico. A tal fine, con delibera del Consiglio Comunale n.66 del 21 dicembre 2021, è stato approvato un Regolamento sul controllo analogo il cui ambito di applicazione riguarda non solo i soggetti giuridici societari ma anche enti, aziende con forma giuridica diversa dalla società, che gestiscono servizi di interesse comunale affidati direttamente dall'Ente locale e, laddove ritenuto necessario ai

fini della *governance* pubblica, lo stesso può essere esteso anche alle altre aziende controllate dall'Amministrazione Comunale. Il Regolamento, tenendo conto anche delle Linee Guida n. 7/2017 dell'Anac «Linee guida per l'iscrizione nell'Elenco delle amministrazioni aggiudicatrici e degli enti aggiudicatori che operano mediante affidamenti diretti nei confronti di proprie società in house previsto dall'art. 192, d.lgs. n. 50 del 2016», disciplina le modalità del controllo analogo sulle società controllate, partecipate non quotate del Comune di Civitanova a capitale interamente pubblico, a capitale misto pubblico/privato e sulle Aziende Speciali e Istituzioni, di cui all'art. 114 TUEL, che forniscono servizi pubblici locali e strumentali nel territorio comunale affidati dal Comune di Civitanova Marche; individua i comportamenti degli organi dei Soggetti *in house* e delle Aziende controllate, nei confronti del Comune e le diverse competenze degli organi dell'Amministrazione comunale in un'ottica di *governance*; ha come finalità lo svolgimento delle attività volte a garantire, in condizioni di trasparenza, economicità e tempestività, la rispondenza dell'azione amministrativa inerente alla produzione ed erogazione di servizi pubblici locali ai principi costituzionali, normativi e statutari, in un quadro di tutela prioritaria degli utenti e nell'ottica di assicurare il perseguimento dell'interesse pubblico generale.

Al punto 6.4 dei questionari, l'Ente dichiarava per il 2021, a differenza del 2020, la mancata approvazione dei *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'ente. In sede istruttoria, l'Ente chiariva che nel 2020 veniva approvato il *budget* della Società Mercato Ittico Civitanovese s.c.a.r.l., in relazione alla necessità di monitorare la situazione economico-patrimoniale-finanziaria della società a seguito dell'operazione di ricapitalizzazione del Mercato Ittico Civitanovese. Nel 2021, invece, riferiva l'Ente, non sono stati approvati formalmente i bilanci dei singoli organismi, i quali, però, sono confluiti nel Bilancio consolidato approvato con delibera n.64 dell'11 ottobre 2022.

7. Il controllo sulla qualità dei servizi

Al fine di illustrare il proprio sistema di controllo sulla qualità dei servizi, il Comune di Civitanova Marche, in sede di riscontro istruttorio, riferiva che, non essendoci organi appositamente dedicati a tale funzione, il controllo viene svolto principalmente dal dirigente, cui afferisce il servizio, in coordinamento con l'Assessore di riferimento che, in caso di situazioni particolari, riferisce in Giunta.

In ogni caso, l'Ente effettua comunque la verifica del gradimento dei servizi erogati, in quanto obiettivo trasversale assegnato con il PDO 2020-2021.

Al punto 7.5 del questionario 2020 e 2021, con riferimento agli indicatori non elaborati ed applicati, di cui si chiedevano chiarimenti, il Comune faceva presente che non sono stati formalizzati degli schemi precisi per dimostrare la tempestività dell'erogazione, la trasparenza dei tempi e dei costi di erogazione, la trasparenza sulle responsabilità del servizio, la correttezza con l'utenza, l'affidabilità del servizio, la conformazione agli standard di qualità, reclami e segnalazioni di disservizi. Tuttavia, i dirigenti dei singoli servizi svolgono un controllo su questi aspetti e danno informazioni all'utenza ogni volta si pongano quesiti sulle singole problematiche.

Per quanto riguarda reclami e segnalazione di disservizi, pur non avendo ancora procedure formalizzate per tutti i servizi, l'Ente faceva presente che per ogni reclamo/segnalazione la risposta viene formulata principalmente in forma scritta.

Al punto 7.9 del questionario 2020 e 2021, l'Ente dichiarava di non effettuare confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

In sede istruttoria, l'Ente specificava che la risposta negativa trovava ragione nel fatto che si parlasse di confronti sistematici cadenzati nel tempo. In realtà, pur non formalizzati, tali controlli vengono fatti sia dai dirigenti dei singoli settori sia dalla Giunta. Il confronto si sviluppa specificamente con il Comune capoluogo di Provincia e con le città di analoghe dimensioni. Un benchmarking, pur non formalizzato e tenuto in costante considerazione, è quello del servizio di igiene urbana che di per sé costituisce circa un quarto delle Entrate ed un quarto delle Spese di parte corrente. Questo tipo di confronto è facilitato dai dati forniti dal Consorzio Cosmari, cui aderiscono quasi la totalità dei comuni della Provincia, che fornisce dati di confronto sia tra i comuni aderenti che con le altre realtà regionali e nazionali.

Al punto 7.10 dei questionari, l'Ente dichiarava nel 2021 (a differenza di quanto risposto nel questionario 2020) di non prevedere forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità. Nella risposta all'istruttoria, il Comune riportava che anche per tale problematica non si ha una formalizzazione di procedure. Ciononostante, vengono garantiti confronti con i singoli stakeholders in caso di particolari argomenti, ad esempio per la gestione del demanio marittimo e portuale, essendo diventate le concessioni di carattere turistico ricreativo e

portuali elementi di rilevante importanza nell'economia del Comune. Altro settore è quello del commercio, sia al dettaglio che all'ingrosso, sia in sede fissa che ambulante.

Al punto 7.11 del questionario 2020, l'Ente dichiarava di non aver realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi rispetto all'anno precedente. Il Comune giustificava la risposta negativa a causa delle elevate difficoltà che il Comune si era trovato ad affrontare con la pandemia.

8. Controlli riferiti all'emergenza sanitaria COVID

Il Comune di Civitanova Marche, in ordine ai punti 8.17 del questionario 2020 e 8.5 del questionario 2021, relativi all'influenza che ha avuto l'emergenza pandemica sul monitoraggio dei contratti di fornitura in essere, e ai punti 8.20 del questionario 2020 e 8.7 del questionario 2021, relativi, invece, ai mancati interventi adeguativi sui contratti di servizio, in sede istruttoria motivava che le risposte negative fornite, anche in questo caso, sono correlate alle difficoltà legate alla pandemia, normalizzatesi solo nel 2021.

9. Controlli sul lavoro agile

Al punto 9.3 del questionario 2020-2021, il Comune dichiarava un alto livello di difficoltà in ordine alla gestione ed organizzazione del personale dipendente in lavoro agile. In risposta alla nota istruttoria, l'Ente, nel fornire chiarimenti, specificava che nel 2020, a causa della pandemia, si è dovuto ricorrere alla modalità di lavoro agile per gran parte dei settori. Il notevole numero di persone coinvolte ha determinato difficoltà di tipo tecnologico (per la scelta di dotare quasi tutti di apparecchiature di proprietà comunale che non interferissero nel sistema comunale), nonché difficoltà nel predisporre i progetti di lavoro e la quasi impossibilità per i dirigenti di svolgere un controllo puntuale sul loro operato. Inoltre, la mancanza di scambio di opinioni in "contemporanea" è stato un altro elemento che ha influito sulla fluidità del lavoro.

10. I controlli sul PNRR

Nel fornire chiarimenti sulla mancata risposta ai punti evidenziati nel questionario 2021, l'Ente precisava di essere diventato soggetto attuatore a partire dal 2022. Gli anni 2020-2021 sono stati dedicati all'inoltro delle domande per l'assegnazione dei fondi delle varie misure PNRR e, in questa fase, i soggetti principali della Governance sono stati la Giunta, il

Segretario Generale e i Dirigenti, specie del settore Lavori Pubblici e Servizi Sociali.

Precisava ulteriormente l'Ente che, dopo aver attinto alle varie fonti di informazione sulle misure che il Governo centrale andava ad emanare, il Segretario Generale e i dirigenti hanno svolto un capillare lavoro di reperimento dei bandi in essere per offrirli in visione alla parte politica affinché individuasse quelli di interesse. Ne è seguita una fase di confronto fra dirigenza e componenti della Giunta per delineare le esigenze dell'amministrazione e la compatibilità con i bandi. Questo proficuo confronto ha portato all'individuazione delle domande da presentare e molte di queste hanno avuto esito positivo, specie per quanto riguarda gli Asili nido con quattro strutture finanziate, la rigenerazione urbana con l'importante finanziamento per il cosiddetto comparto Trieste, i finanziamenti per la mensa di alcune scuole e l'efficientamento delle stesse, gli interventi per il dissesto e una serie di interventi nel campo dei servizi sociali, con la creazione di appartamenti per disabili, etc.

In questo quadro la Governance tra amministratori, componenti della Giunta, Segretario Generale e dirigenti ha dovuto inoltre superare moltissime difficoltà nel confronto con le varie Autorità chiamate al rilascio di autorizzazioni, permessi, etc., in primo luogo la Soprintendenza Archeologia, Belle Arti e Paesaggio i cui tempi di risposta non si sono conciliati spesso con i termini previsti nei bandi ministeriali.

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 Civitanova Marche nelle sue articolazioni tradizionali, come sopra descritte, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento (Regolamento del sistema integrato dei controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n.8 del 18 gennaio 2013); non risultano invece informazioni, richieste

nei questionari, sulle modifiche apportate nell'organizzazione dei controlli interni a seguito dell'emergenza sanitaria Covid-19.

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 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 e regolamentari. L'Ente ha dichiarato che lo stesso viene espletato a campione nel rispetto delle previsioni della delibera di Giunta Comunale n.278/2015, successivamente viene effettuata la scelta casuale.

La Sezione ritiene necessario, tuttavia, in linea con le raccomandazioni della Sezione delle Autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28 del 2014), il passaggio ad una modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche maggiormente sofisticate che proiettino i controlli nella logica del rischio, presidiando, in maniera non casuale, le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica, che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti.

In tale ambito la Sezione, pur in presenza di un articolato e completo procedimento di controllo preventivo, ritiene opportuno 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 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** e il **controllo strategico**, coordinato secondo le rispettive disposizioni regolamentari principalmente dal Settore Finanziario, il primo, e dal Segretario generale, il secondo, sono esercitati dall'Ente 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. Tuttavia, la Sezione rileva la presenza di ulteriori margini di miglioramento.

L'attivazione dei sistemi del controllo di gestione è infatti finalizzata ad implementare la cultura del risultato ed è destinata a supportare le decisioni di gestione affidate all'esclusiva competenza della dirigenza. Il controllo di gestione si caratterizza per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli standard prefissati, allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Una elaborazione 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. In tale direzione i referti del controllo di gestione, che dovrebbero essere approvati con apposite deliberazioni, risulterebbero migliorabili 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).

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. La Sezione, pur prendendo atto del corretto approccio dell'Ente, ritiene, in ogni caso, che anche la concreta attuazione dello stesso, considerata l'organizzazione complessa e strutturata dell'Ente, presenti margini di miglioramento.

Come precisato dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti (deliberazione n. 13/2018) *“il controllo strategico è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra gli esiti raggiunti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale che, in tal caso, modifica la programmazione strategica. La valutazione di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati ottenuti si estende all'entità delle risorse a disposizione, ai tempi fissati per la realizzazione e alle procedure in corso di opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alla performance degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti”*. *“La situazione emergenziale”*, precisa ancora la Sezione delle autonomie, *“implica la necessità di adozione di nuovi piani strategici, da adeguare in relazione alle*

mutate misure organizzative ed alle nuove urgenze nella gestione dell'Ente. Ciò potrebbe indurre a rivedere le priorità e a ricalibrare gli interventi prioritari, anche individuando ulteriori risorse da impiegare".

Tutto ciò presuppone, pertanto, la necessità di 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 Dirigenti, secondo le responsabilità di ognuno, la Sezione prende atto del corretto approccio dell'Ente al controllo, 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**, effettuato attraverso la valutazione di vari aspetti come la gestione economico-finanziaria delle società, la gestione del personale, gli incarichi, la programmazione degli investimenti straordinari, l'attuazione della normativa in materia di trasparenza e anticorruzione, nonché di quella in materia di società a partecipazione pubblica e la segnalazione di specifici fatti gestionali riferiti a singole 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, emergono, anche in merito

a tale tipologia di controllo, ulteriori spazi di miglioramento, con particolare riferimento alle indagini sulla soddisfazione degli utenti, interni ed esterni, che non possono essere limitate solo ad alcuni servizi e che sono in grado di produrre effetti solo se esercitate con continuità e costanza.

La Sezione sottolinea, al riguardo, la necessità di una effettiva valutazione della qualità dei servizi erogati in rapporto al livello di utilità collettiva raggiunto, al fine di evitare apprezzamenti autoreferenziali. Pertanto, richiede verifiche di gradimento non episodiche e saltuarie ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo formalizzato che si arricchisce anche grazie a confronti sistematici con altre amministrazioni, in ordine al livello di qualità raggiunto.

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 emerge la mancata modifica dell'organizzazione dei controlli interni a seguito della pandemia, non avendo l'Ente fornito le richieste informazioni sul punto, e le difficoltà riscontrate nel 2020 nell'organizzazione del lavoro da remoto per l'elevato numero di dipendenti che hanno scelto la modalità di lavoro agile, che tuttavia si sono normalizzate progressivamente nel corso del 2021.

Quanto ai **controlli sugli interventi del PNRR**, il mancato avvio dei controlli in tale ambito è verosimilmente legato all'avvio dei progetti a partire dal 2022 con la conseguenza che i relativi esiti saranno accertati nel corso dei controlli attuati da questa Sezione per il biennio 2022-2023.

Considerato, tuttavia, che il Comune di Civitanova Marche risulta soggetto attuatore di interventi per un ammontare di 1.687.738,00 euro (rilevazione al 30 giugno 2023,

deliberazione n.7/SEZAUT/2023/INPR), la Sezione non può esimersi dal sottolineare 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, di cui si attesta la positiva costituzione da parte dell’Ente, composta dalla Giunta, dal Segretario Generale e i dirigenti, specie del settore Lavori Pubblici e Servizi Sociali.

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 finanziarie 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 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 sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Civitanova Marche, accerta, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento:

- la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile e margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile;
- margini di miglioramento nella concreta attuazione del controllo di gestione, del controllo strategico, nei controlli sulla qualità dei servizi prestati e nei controlli riferiti all'emergenza sanitaria COVID e del lavoro agile;
- la necessità di avviare controlli specifici sugli interventi del PNRR;
- richiede all'Ente di comunicare a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate.

DISPONE

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

Civitanova Marche.

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