



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2025

composta dai magistrati:

Dott. Renato CATALANO	Presidente f.f. (relatore)
Dott. Fabio CAMPOFILONI	Primo Referendario
Dott. Antonio MARSICO	Primo Referendario

VERIFICHE IN TEMA DI CONTROLLI INTERNI ART. 148 TUEL
COMUNE DI ASCOLI PICENO (AP)

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

VISTO l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i. recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali; novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'art. 3, del 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 versioni aggiornate delle "Linee guida e dei relativi questionari per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023" approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR del 20 dicembre 2023,

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del comune di Ascoli Piceno (AP) relativi agli anni 2022 e 2023, inviati alla Sezione regionale di controllo rispettivamente in data 12 marzo 2024 e 11 aprile 2024;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, prot. n. 879 del 14 aprile 2025, avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nei citati referti;

VISTA la risposta alla nostra istruttoria che è stata fornita ed acquisita agli atti con nota prot. n. 1166 del 12 maggio 2025;

UDITO il relatore, Presidente f.f. Dott. Renato Catalano.

FATTO E DIRITTO

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

dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale referto, strutturato in forma di questionario secondo le linee guida annuali della Sezione delle Autonomie, va trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo, andando ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli enti locali; ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni il citato art. 148 del TUEL, ferma restando la relativa natura fondamentalmente collaborativa, ha inoltre previsto, al comma 4, che le Sezioni giurisdizionali regionali, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare a carico degli amministratori locali apposita sanzione pecuniaria.

Le finalità del controllo affidato alla Corte - delineate con precisione dalla Sezione delle Autonomie a partire dalla deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR - comprendono: verifiche dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni; valutazioni degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati; verifiche dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile; rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica; monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente; consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati; modifiche nell'organizzazione dei controlli in vista della progettazione ed attuazione degli interventi finanziati con i fondi del PNRR.

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

In seguito all'analisi del questionario-referto del Comune di Ascoli Piceno, relativo agli esercizi 2022 e 2023, 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. 879 del 14 aprile 2025, chiarimenti e precisazioni forniti con nota acquisita agli atti il 12 maggio 2025.

Il sistema dei controlli.

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

A partire dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 è stato avviato un processo di potenziamento delle funzioni di controllo interno delle autonomie locali che il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha successivamente ridisegnato innovando le originarie tipologie di controlli interni previste dal TUEL, rendendo più stringente il controllo di regolarità amministrativa e contabile, eliminando dall'assetto originario la valutazione della dirigenza e prevedendo verifiche e valutazioni sugli equilibri finanziari dell'Ente, sullo stato di attuazione di indirizzi ed obiettivi gestionali, sull'efficacia ed economicità degli organismi gestionali esterni all'Ente, sulla qualità dei servizi erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, nonché sulle società partecipate degli enti secondo metodologie e criteri che attengono ad aspetti sia di regolarità amministrativa e contabile che gestionali e strategici.

Il progressivo miglioramento dei processi di analisi interna - al fine di rispondere all'esigenza di procedere più speditamente lungo il percorso di evoluzione dei sistemi di pianificazione, misurazione e valutazione della performance - presuppone una sinergica collaborazione e integrazione tra tali diverse tipologia di controlli che, nell'ottica di un unico sistema di misurazione integrato, dovrebbe consentire di raccordare tra loro l'insieme dei diversi indicatori e rendere coerenti e congruenti il contenuti dei singoli controlli quali fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell'ente.

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

In tale direzione appare in primo luogo necessario prendere atto delle misure consequenziali adottate dall'Ente a seguito delle osservazioni formulate da questa Sezione

di controllo nella delibera n. 136/VSGC/2024, nella quale si accertava la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, di controllo di gestione e di controllo strategico; margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile; elementi di criticità nella concreta attuazione di controllo sugli organismi partecipati non quotati del controllo e sulla qualità dei servizi prestati ed, infine, la necessità di dare concreta attuazione ai controlli relativi all'attuazione del PNRR.

Al riguardo, l'Amministrazione ha riferito che in merito alle osservazioni formulate da questa Sezione di controllo ha provveduto come specificato di seguito.

Il Regolamento sui controlli interni è stato aggiornato con delibera di C.C. n. 44 del 15.06.2023 che ha modificato il titolo II, articolo 6 comma 2 (modalità di svolgimento del controllo strategico) rispetto al Regolamento sui controlli interni già adottato con delibera di C.C. n. 94 del 23.12.2021.

Passando ad esaminare le relazioni relative al biennio 2022 e 2023, la ricognizione, nella prima sezione dedicata **al Sistema dei controlli interni**, dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo risulta che il sistema dei controlli interni è esercitato in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti e che non sono state registrate criticità nell'organizzazione o nell'attuazione dei controlli

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

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 regolarità contabile dell'Ente è effettuato dal Dirigente del Settore Finanziario e dal Collegio dei revisori. Il controllo di regolarità amministrativa è effettuato dall'Ufficio Organi istituzionali sotto la direzione del Segretario Generale. Le risultanze del controllo interno successivo sono trasmesse ai Dirigenti, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità.

L'Organismo indipendente di valutazione si avvale delle risultanze del controllo di regolarità amministrativa.

Nel caso in cui il Dirigente del Settore Finanziario, rilevi che la gestione delle entrate o delle spese correnti evidenzia il costituirsi di situazioni di mancanza di equilibrio, non compensabili da maggiori entrate o minori spese, tali da pregiudicare gli equilibri di bilancio, effettua la segnalazione obbligatoria dei fatti e delle proprie valutazioni al Sindaco, al Presidente del Consiglio, al Collegio dei revisori e alla Sezione Regionale di Controllo

della Corte dei Conti, ai sensi dell'articolo n. 153 comma 6 del Decreto Legislativo n. 267/2000, così come modificato dal Decreto-legge n. 174 del 10/10/2012 convertito in Legge n. 213 del 7/12/2012.

L'Ente specifica che il controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva viene esercitato tramite sistema informatico procedendo all'estrazione casuale del 5% degli atti prodotti da ciascun settore e che le tipologie di atti da sottoporre a controllo vengono stabilite dal piano operativo dei controlli successivi di regolarità amministrativa, approvato annualmente dalla Giunta comunale.

In merito agli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile non sono state adottate nelle due annualità di riferimento delibere di Giunta aventi parere di regolarità tecnica o contabile negativo e nelle proposte di deliberazione, i responsabili dei servizi hanno relazionato in ordine ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, con espressione di parere favorevole di regolarità contabile del responsabile di ragioneria.

In riferimento al punto 2.4 dei questionari anno 2022 e 2023, gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente hanno concorso all'individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo successivo. Pertanto, l'Ente dichiara che per puro errore materiale aveva invece riportato risposta negativa per il biennio.

Al punto 2.5 di entrambi i questionari l'Ente ha riportato 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 perché non sono state rilevate criticità o pareri negativi di regolarità contabile.

Al punto 2.8 dei questionari per gli anni 2022 e 2023 è risultato che non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi in quanto non sono state rilevate criticità.

Al riguardo la Sezione, in linea con le raccomandazioni della Sezione delle Autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28 del 2014), ritiene necessario che l'Ente passi a modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche statistiche maggiormente sofisticate che proiettino i controlli nella logica del rischio presidiando le aree più esposte alla possibilità di irregolarità anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche

degli esercizi precedenti.

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

Il controllo di gestione.

Il controllo di gestione (art. 147, comma 2, lettera a) è compiutamente disciplinato nei suoi principi dagli articoli del TUEL relativamente alla sua funzione (art.196), alle modalità applicative (art.197) ed al contenuto del referto dell'intera attività (art.198) ed è volto a rilevare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati ed evidenziare eventuali scostamenti tra obiettivi e risultati al fine di adottare i conseguenti provvedimenti correttivi. Tale modulo di controllo si caratterizza, pertanto, per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli standard prefissati allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati.

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

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

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

Accanto alla contabilità economico patrimoniale, appare quindi necessario curare la

predisposizione di un adeguato Piano Esecutivo di Gestione (PEG) nel quale individuare un elenco di obiettivi con i relativi indicatori riportanti target da perseguire per ciascun obiettivo. Tali obiettivi, come sottolineato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 6 del 2016), devono rappresentare non una mera ricognizione delle funzioni intestate ai diversi settori ma una sintesi dei livelli di efficacia ed efficienza che si intendono conseguire. Dal referto emerge che il controllo di gestione è svolto dalla Giunta comunale e la struttura preposta al controllo di gestione è il Servizio “Anticorruzione, Programmazione, Controlli e Formazione” nonché il Segretario Generale.

L’esito del controllo è rivolto al Sindaco, agli Assessori, ai Responsabili dei Servizi (Dirigenti ed Elevate Qualificazioni). Inoltre, viene comunicato a questa Sezione regionale di controllo, al Collegio dei Revisori e al Nucleo di Valutazione.

Il Regolamento sui controlli interni del Comune prevede che con cadenza semestrale la struttura preposta al controllo di gestione, tenuto conto degli accertamenti del Nucleo di Valutazione, predispone un rapporto (report), nel quale sono evidenziati:

- i risultati raggiunti rispetto a quelli assegnati, unitamente ai risultati degli indicatori di efficienza ed economicità, nonché gli scostamenti rilevati;
- l'analisi delle cause degli scostamenti.

Tali reports sono inviati alla Giunta e a ciascun Dirigente e Posizione Organizzativa affinché siano adottate, se necessario, le opportune azioni correttive.

Al punto 3.6 del questionario 2022 l’Ente ha fornito risposta affermativa al quesito se il controllo di gestione è in grado di influenzare l’attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi e ha poi riportato risposta “nd” al quesito del sottopunto 3.6.1 in quanto gli obiettivi sono stati riprogrammati, poiché il controllo di gestione è in grado di influenzare l’attività in corso di svolgimento ma, per l’anno interessato, non è stato necessario riprogrammare gli obiettivi.

Appare al riguardo, significativa, nel panorama dei controlli attuati, l’integrazione tra il controllo di gestione ed il sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consente di valutare l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa.

La Sezione, pur prendendo atto della adeguatezza del sistema adottato, evidenzia tuttavia ulteriori margini di miglioramento già peraltro delineati dall’Ente valutando, inoltre, la

possibilità di meglio raccordare la previsione del Regolamento di Contabilità con il Regolamento sui controlli interni.

In merito infine alla frequenza dei report previsti ed attuati la Sezione ricorda che 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 al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Una elaborazione periodica, sia pur completa, difficilmente può sostituirsi ad un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi che, consentirebbe di individuare tempestivamente azioni utili a migliorare la gestione.

Il controllo strategico.

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

In merito a tale controllo, il Regolamento comunale ha individuato una apposita struttura di staff denominata "Servizio Pianificazione e Controllo Strategico", facente capo al Segretario Generale. 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. Il monitoraggio sullo stato di avanzamento del PEG è effettuato con periodicità semestrale.

Si rileva, inoltre, che nella fase del controllo strategico sono stati adottati gli indicatori relativi ai risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, al grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, ai tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, al rispetto degli standard di qualità prefissati e impatto socioeconomico dei programmi e tempi di realizzazione rispetto alle previsioni.

Il controllo strategico esamina l'andamento della gestione dell'Ente, in particolare, rileva i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi strategici e agli indicatori di impatto (outcome), efficacia e output 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.

La Sezione, prendendo atto del corretto approccio dell'Ente, ritiene che anche la concreta attuazione del controllo strategico, considerata l'organizzazione complessa e strutturata dell'Ente, presenti margini di miglioramento conseguenti all'avvio della contabilità analitica e alla 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.

Il controllo sugli equilibri finanziari

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

La relazione del Comune ha confermato che tale tipologia di controllo viene svolta sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio Finanziario che effettua il controllo sugli equilibri finanziari con le modalità previste dal Regolamento di contabilità.

L'esito del controllo è trasfuso in una relazione trimestrale, asseverata dai Revisori dei conti, da inviarsi al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e al Segretario Generale.

In merito, la Sezione prende atto di quanto evidenziato dall'Ente in sede di riscontro istruttorio in ordine ai flussi informativi attivati ed alla puntuale e periodica attestazione, da parte del Responsabile del Servizio Finanziario, nei propri atti deliberativi, del permanere degli equilibri finanziari nel periodo considerato, sia con riguardo alla gestione di competenza che a quella di cassa.

Relativamente al punto 5.5 del questionario anno 2022 e 2023, relativamente alle misure necessarie per salvaguardare gli equilibri finanziari di cui all'art. 193 del TUEL, L'Ente ha impiegato la quota libera dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 187, comma 2, lett. b) del TUEL, rispettivamente per gli anni 2022 e 2023, con deliberazioni n. 34, in data 28/7/2022, e n. 42, in data 15/6/2023, dando atto del permanere degli equilibri generali del bilancio attraverso:

- per l'anno 2022, l'utilizzo di € 2.386.000,00 di avanzo libero per il finanziamento per il finanziamento degli effetti economici della crisi Ucraina ("caro luce");

- per l'anno 2023, l'utilizzo di € 2.830.199,54 di avanzo libero per il finanziamento:

1. per l'importo di € 334.185,00 destinato alla salvaguardia degli equilibri del bilancio 2023 (art. 193 c.2 lettera b) D.lgs. 267/2000);

2. per l'importo di € 864.834,54 destinato alle spese d'investimento (art. 193 c.2, lettera c) D.lgs. 267/2000);

per l'importo di € 1.631.180,00 destinato alle spese correnti a carattere non permanente (art. 193 c.2 lettera d) D.lgs. 267/2000.

Risulta, inoltre, che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo per l'ordinato svolgimento dei controlli, che non hanno evidenziato squilibri tali da richiedere misure correttive, assicurando anche la compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa.

La Sezione, preso atto della adeguatezza del sistema, invita quindi l'Ente controllato a preservare e a implementare i flussi informativi necessari alla rilevazione dei flussi in entrata e in uscita sia di competenza, di cassa e dei residui, ripristinando, ove necessario, il corretto equilibrio dei saldi economico e finanziari, integrando il sistema contabile con quello delle società partecipate.

Controllo organismi partecipati

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

In merito all'organizzazione del controllo sugli organismi partecipati la stessa è disciplinata dal vigente Regolamento dei Controlli interni che dispone quanto segue.

Il controllo sulle società partecipate non quotate ha come scopo quello di rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli altri vincoli dettati dal legislatore per queste società. Per le finalità di controllo l'Ente definisce preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, ed organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. Sulla base delle informazioni raccolte si effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio. I risultati complessivi della gestione dell'Ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica. Il controllo sulle società partecipate non quotate è effettuato dal Dirigente del servizio finanziario attraverso la struttura organizzativa preposta. Il Segretario Generale accerta che il controllo sulle partecipate

venga effettuato secondo le modalità previste nel presente articolo.

Le risultanze di questa forma di controllo sono riassunte in rapporti semestrali e trasmesse al Segretario Generale. Degli esiti del controllo sulle partecipate si tiene conto anche ai fini della redazione del referto del controllo strategico.

Relativamente al punto 6.14 del questionario per gli anni 2022 e 2023 l'Ente ha risposto negativamente in merito al quesito se è stato effettuato il monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti, in quanto l'art.13 del Regolamento sui controlli interni non ha previsto in modo formale e puntuale report periodici.

Tuttavia, ogni anno, successivamente all'approvazione del Documento Unico di Programmazione, nel quale vengono definite le linee programmatiche e gli obiettivi strategici ed operativi assegnati alle società partecipate, sia in sede di verifica degli equilibri generali di bilancio, sia in sede rendicontazione dei risultati approvati nel Rendiconto dell'Ente e nel Bilancio consolidato, nonché in sede di ricognizione periodica della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, ai sensi dell'art. 30 del D. Lgs. n. 201/2022, l'Ente verifica una serie di profili, tra cui quelli organizzativi che gestionali delle Società partecipate.

Relativamente al punto 6.16 del questionario per gli anni 2022 e 2023 l'Ente ha risposto in senso negativo alla mancata elaborazione degli indici di efficacia, efficienza, economicità, redditività e deficiarietà strutturale adducendo le stesse motivazioni espresse nel punto precedente.

Nei questionari viene segnalato che l'Ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo degli organismi partecipati e che sono stati definiti gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente.

La mancata elaborazione ed applicazione di indicatori per misurare gli obiettivi di efficacia, efficienza, economicità, di redditività, di deficiarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti, può portare alla rinuncia di un efficace monitoraggio dell'andamento delle gestioni delle singole società ed alla possibilità di indicare adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamenti dagli obiettivi assegnati, anche con riferimento ad eventuali squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente (art. 147-quater, comma 3 del TUEL).

La Sezione raccomanda di strutturare il controllo in modo che adempia pienamente alle

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

Il controllo sulle società partecipate non quotate dovrebbe inoltre fornire elementi utili anche all'adeguato esercizio del controllo sulla qualità dei servizi ed essere funzionale altresì alla verifica del rispetto delle norme di legge di cui tali organismi sono destinatari (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna deliberazione n. 124/2020/VSGC).

La Sezione raccomanda pertanto la prosecuzione delle attività e della metodologia di lavoro correttamente intraprese, strutturando il controllo in modo che adempia pienamente alle funzioni a questo affidate dalla legge integrando il sistema degli indicatori e dedicato una maggiore attenzione agli enti in house che richiedono forme di controllo maggiormente incidenti.

Il controllo sulla qualità dei servizi

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

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

coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità.

La relazione del Comune ha evidenziato che ha adottato la Carta dei servizi, effettuando analisi sulla qualità effettiva dei singoli servizi utilizzando indicatori di risultato per meglio rappresentare la qualità dei servizi e delle prestazioni erogate in termini di accessibilità, tempestività, trasparenza ed efficacia.

Il controllo della soddisfazione degli utenti è effettuato solo su alcuni servizi e si effettuano confronti sistematici con i livelli raggiunti da altre amministrazioni e prevedendo forme di coinvolgimento attivo con i portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità.

Dall'esame istruttorio e dal contraddittorio cartolare instaurato, emergono quindi, anche in merito a tale tipologia di controllo, ulteriori spazi di miglioramento, con particolare riferimento all'innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi.

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 si arricchisce anche grazie a confronti sistematici con altre amministrazioni, già effettuata dall'Ente, in ordine al livello di qualità raggiunto, elevando il livello degli standard

I controlli sul PNRR

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

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

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

Le risposte ai questionari di entrambe le annualità hanno messo in luce lo sforzo dell’amministrazione di presidiare numerosi aspetti cruciali per il corretto monitoraggio dei fondi PNRR, introducendo opportune modifiche organizzative al fine di rilevare con immediatezza inefficienze, ritardi, difformità ed altre disfunzioni e consentendo la pronta attivazione di misure autocorrettive tese al loro superamento. Le principali misure adottate hanno avuto ad oggetti: 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 tra cui l’avvio di controlli sistematici bimestrali sul 100% delle determinazioni dirigenziali attinenti lavori, servizi o forniture finanziati con fondi PNRR.

Si segnalano, al riguardo, le risposte positive formulate nei questionari relative: alla congruità ed efficacia della *governance* adottata ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti; all’adozione di specifiche direttive agli organi amministrativi per ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR).

Di rilievo appare, inoltre, l’inserimento nei regolamenti sui controlli interni e nelle direttive date dal responsabile finanziario di misure di controllo di regolarità amministrativo-contabile idonee a consentire l’assolvimento tempestivo delle verifiche su tutti gli atti di gestione adottati dal comune in qualità di soggetto attuatore del PNRR quali: la tracciabilità delle operazioni, la conservazione degli atti e della documentazione giustificativa, la presenza del CUP oltre che del

CIG, la verifica dell'assenza di conflitti di interesse e situazioni di incompatibilità, il rispetto del principio del divieto del doppio finanziamento nel caso di progetti finanziati anche da diverse fonti, l'assenza negli atti di spesa di costi impropri).

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

Dalle risposte al questionario emerge sono state adottate procedure di monitoraggio degli atti amministrativi connessi alla attuazione del PNRR al fine di prevedere rischi di frode corruzione conflitti di interesse, nonché controlli diretti ad evitare il doppio finanziamento.

Gli organi di controllo interno conducono verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati dal Comune in qualità di soggetto attuatore del PNRR al fine di verificare la tracciabilità delle operazioni collegate a *milestone* e *target* dei vari interventi tra gli obiettivi di performance assegnati ai dirigenti e alle strutture.

Dalla risposta alla nota istruttoria emerge che con delibera di Giunta n. 96 del 31/03/2022 è stato istituito un gruppo di lavoro Pinqua- PNRR che ha come scopo la verifica delle procedure connesse al PNRR ed è stato istituito un servizio amministrativo unico che segue tutti i progetti PNRR.

Al punto 3 del questionario 2022 l'Ente ha indicato che l'Organo non ha emanato specifiche direttive agli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR in materia a) auditing finanziario - contabile e b) auditing sulla performance, nella risposta è riportato che le procedure PNRR seguono lo stesso iter, di legge, delle opere non PNRR confermando che non sono state emanate specifiche direttive per ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR in quanto quelli applicati sono stati ritenuti già adatti.

Al punto 5 dei questionari anni 2022 e 2023 l'Ente ha dato risposta negativa al quesito se il sistema informativo dell'Ente raccoglie i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR, al fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGiS; nella risposta alla nota istruttoria è emerso che le continue modifiche alla struttura informatica ReGiS sarebbe stato infruttuoso ed antieconomico sviluppare un sistema informativo del tipo prospettato confermando che non c'è una raccolta dedicata, i dati sono gestiti con una struttura di archiviazione omogenea per tutti i lavori che favorisce l'organicità del caricamento su Regis, attività che in buona parte è stata affidata a società esterne in quanto è risultata bloccante

per l'attività amministrativa e tecnica interna.

Al punto 13 dei questionari 2022 e 2023 l'Ente ha dato risposta negativa al quesito se il controllo di gestione produce specifici report aventi ad oggetto il monitoraggio delle misure previste dal PNRR, precisando che le procedure PNRR seguono lo stesso iter delle opere non PNRR, confermando che non sono prodotti specifici report ma tutte le procedure sono puntualmente verificate e monitorate.

Il Sistema complessivo dei controlli interni

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

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

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, all'esito del referto annuale per gli esercizi 2022 e 2023 sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Ascoli Piceno accerta un adeguato sistema di controlli interni nelle sue articolazioni tradizionali e nell'avvio degli interventi finanziati dal PNRR di cui l'Ente è soggetto attuatore. Si evidenziano comunque margini di miglioramento, come sopra descritti, nella concreta attuazione del controllo di gestione, del controllo strategico, controllo sugli organismi partecipati, nei controlli sulla qualità dei servizi prestati e di un puntuale monitoraggio e controllo degli obiettivi del PNRR.

Richiede all'Ente di comunicare a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle osservazioni riscontrate.

DISPONE

che, a cura della segreteria, la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al

Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al Segretario generale, all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Ascoli Piceno.

Ai sensi dell'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito internet della Amministrazione comunale.

Così deciso nella Camera di consiglio del 17 dicembre 2025.

Il Presidente f.f. e relatore

Renato Catalano

f.to digitalmente

Depositato in Segreteria in data 18 dicembre 2025

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente