



**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 SAN BENEDETTO DEL TRONTO (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 San Benedetto del Tronto relativi agli anni 2022 e 2023, inviati alla Sezione regionale di controllo rispettivamente in data 15 marzo 2024 e 3 aprile 2024;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, prot. n. 1227 del 21 maggio 2025, avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quando attestato nei citati referti;

VISTA la risposta alla nostra nota istruttoria che è stata fornita dall'Ente ed acquisita agli atti di questa Sezione regionale di controllo con prot. 1505 del 19 giugno 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, 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".

In seguito all'analisi del questionario-referto del Comune di San Benedetto del Tronto, 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. 1227 del 21 maggio 2025, chiarimenti e precisazioni forniti con nota acquisita agli atti il 19 giugno 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

conseguenziali adottate dall'ente a seguito delle osservazioni formulate da questa Sezione di controllo nella delibera n. 154/2024 del 5 dicembre 2024, nella quale si accertava la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo e di regolarità amministrativa e contabile, ravvisandosi però margini di miglioramento in ordine alle metodologie di attuazione del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, nonché dei sistemi di controllo di gestione, di controllo strategico e di controllo sugli organismi partecipati non quotati nonché la necessità di dare concreta attuazione ai controlli sulla qualità dei servizi prestati e ai controlli relativi all'attuazione del PNRR. A tal proposito, l'Amministrazione ha riferito che il Regolamento sui controlli interni vigente, adottato con deliberazione del Consiglio comunale n. 3 del 24.01.2013, è stato integrato con delibera del Consiglio comunale n. 125 del 31.12.2022 inserendo il capo V contenente la disciplina del controllo sulla qualità dei servizi erogati. Per quanto concerne il Servizio partecipate, a seguito delle osservazioni formulate, il Comune ha chiesto alle società, con apposita nota, di attuare un sistema informativo comunicando soprattutto, indicatori di eventuali crisi aziendali; a partire, inoltre, dall'anno 2023, con l'entrata in vigore dell'obbligo di procedere alla revisione dei servizi pubblici locali, è stato, inoltre, ampliato l'ambito delle informazioni richieste e sono stati intensificati i rapporti con le stesse. Per quanto riguarda invece le società in house è stata approvata una apposita scheda strategica, riproposta anche nell'esercizio 2025, con l'obiettivo di implementare, centralizzare e intensificare i controlli al fine di rafforzare il sistema di controllo analogo.

Passando ad esaminare le relazioni relative al biennio 2022-2023, la ricognizione, nella prima sezione dedicata al **Sistema dei controlli interni**, dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo non ha evidenziato delle criticità.

### **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 amministrativa contabile viene effettuato dal Responsabile del Servizio Finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile reso ai sensi dell'articolo 49 del TUEL, sulle proposte di deliberazione che comportino riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico finanziaria o sul patrimonio dell'ente, e del visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria ai sensi dell'articolo 153 del TUEL sulle determinazioni di impegno di spesa assunte dai dirigenti. Per quanto

inerisce l'organizzazione del controllo di regolarità contabile, si precisa che tutti gli atti amministrativi a rilevanza contabile vengono trasmessi al Servizio Bilancio, che effettua tutti i controlli di regolarità contabile. Quando necessario, detto servizio chiede chiarimenti e/o integrazioni al Servizio proponente. Il parere o il visto di regolarità contabile vengono apposti solo ed esclusivamente sugli atti che non presentano vizi di regolarità. A riprova di ciò, si rileva che nessun appunto è stato mai elevato al Settore Finanziario in occasione ed a causa dei controlli successivi effettuati dal Segretario generale. Viene assicurato altresì il visto preventivo del Collegio di revisione negli atti che lo prevedono.

Il controllo successivo viene effettuato con cadenza trimestrale su un campione di atti estrapolato.

In merito al controllo successivo di legittimità la Sezione, in linea con le citate raccomandazioni della Sezione delle Autonomie di questa Corte, suggerisce 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.

Appare inoltre opportuno seguire a tenere conto, al fine di selezionare gli atti da sottoporre a controllo successivo, anche delle valutazioni effettuate in sede preventiva nonché delle risultanze del controllo di gestione che, nell'analizzare l'andamento della gestione sotto i profili dell'efficienza e dell'efficacia attraverso l'utilizzo di dati non solo di natura economico finanziaria, è idoneo ad intercettare criticità ed irregolarità che potrebbero sfuggire anche un esame approfondito in sede preventiva.

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

### **Il controllo di gestione**

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 dipende operativamente dal Dirigente del servizio finanziario che si raccorda con il Segretario generale e le risultanze del controllo sono oggetto di report semestrali inviati agli Amministratori, Dirigenti dei vari servizi e all'Organismo indipendente di valutazione.

Sulla base di quanto evidenziato nei referti acquisiti agli atti, emerge che il Comune, dotato di un sistema di contabilità economico-patrimoniale integrato con la contabilità finanziaria

e fondato su rilevazione analitiche per centri di costo, ha correttamente articolato l'attività di controllo nelle fasi disciplinate dal TUEL e che i report periodici -redatti tramite l'elaborazione di indicatori finanziari, di efficienza, di efficacia, di risultato, di attività e di produttività - rappresentano un adeguato supporto ai responsabili di area e servizi nel raggiungimento degli obiettivi assegnati.

Malgrado la contenuta percentuale dei contratti di lavoro a distanza sul totale dei dipendenti, il sistema di misurazione e valutazione della performance non ha, tuttavia, monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori. L'Ente ha relazionato in merito chiarendo che i risultati del lavoro agile vengono valutati singolarmente da ciascun Dirigente per l'area di propria competenza.

Si sottolinea, al riguardo, l'importanza della integrazione tra il controllo di gestione ed il sistema della performance il cui obiettivo, volto a valorizzare il merito, presuppone un corretto sistema di ponderazione degli obiettivi che consente il monitoraggio costante del grado di raggiungimento degli stessi.

In merito 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. In tale direzione 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.

Secondo quanto riferito dall'Ente anche tale tipologia di controllo è demandata alla Giunta comunale mentre gli organi a cui l'esito è rivolto sono il Capo dell'Amministrazione e l'intero Consiglio Comunale.

In sede di pianificazione strategica (programma di mandato, Documento Unico di programmazione DUP in particolare sezione strategica piano strategico, bilancio annuale triennale, piano triennale degli investimenti) gli organi di indirizzo politico determinano le aree di intervento (i programmi), fissano le finalità strategiche, quantificano le risorse necessarie per la realizzazione dei programmi e di progetti, determinano le opere da realizzare nel triennio. La pianificazione strategica si traduce in programmazione attraverso la redazione del Piano Esecutivo di Gestione che costituisce lo strumento attraverso il quale vengono attribuite le risorse umane, materiale e finanziari ai dirigenti, rendendo concreta la separazione tra direzione politica ed attività gestionale. Il PEG traduce le finalità strategiche in precisi obiettivi gestionali annuali, fissando indicatori di risultato che permettono di verificarne lo stato di attuazione, suddivide le risorse tra i vari centri di responsabilità ed attua un preciso collegamento tra valutazione delle prestazioni dirigenziali e raggiungimento degli obiettivi.

Fase importante ai fini del controllo strategico è la rendicontazione che comprende la verifica degli equilibri e dello stato di attuazione dei programmi (art. 193 TUEL), il rendiconto annuale, la relazione della giunta al rendiconto, il referto del controllo di gestione ed infine la valutazione dei dirigenti, è in questa fase che trovano una maggiore espressione la valutazione e il controllo strategico. Infatti, attraverso la verifica dello stato di attuazione dei programmi, il Consiglio ha un quadro di attuazione dei progetti e dei programmi e la Giunta, nella relazione al rendiconto, confronta i risultati conseguiti attraverso report di controllo strategico con quelli programmati ed analizza le cause di eventuali scostamenti.

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 qualche margine di miglioramento valorizzando le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie ed utilizzando 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 di bilancio, 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 con la vigilanza dell'Organo di Revisione ed il coinvolgimento attivo degli organi di governo e del Segretario Generale. Al fine di operare il controllo costante degli equilibri finanziari e valutare il rispetto delle previsioni di bilancio, il Dirigente del servizio finanziario predispone delle verifiche periodiche che consistono in controlli delle entrate e delle spese espletati sulla base della documentazione di carattere generale e di situazioni articolate per centri di responsabilità di entrate e di spesa, con il concorso attivo dei Dirigenti dei servizi e degli Assessori di riferimento. Il Segretario comunale viene portato a conoscenza del monitoraggio delle entrate finalizzato al controllo sugli equilibri finanziari. Gli esiti dei

controlli sugli equilibri finanziari vengono poi sottoposti all'attenzione del Consiglio Comunale in sede di salvaguardia degli equilibri, con l'approvazione dei Bilanci di Previsione e di chiusura e con le variazioni di Bilancio.

Risulta, inoltre, dalla relazione del Comune che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo per l'ordinato svolgimento dei controlli e che il sistema delle verifiche è integrato con il controllo sugli organismi partecipati.

Dai riscontri effettuati è emersa, ancora, la compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa, mentre, con riferimento alla tenuta degli equilibri di bilancio, risulta dalla relazione che, nel corso dell'esercizio 2023, sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6 del TUEL per il costituirsi di situazioni di squilibrio e che è stato necessario impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione e ricostituire la consistenza delle entrate vincolate.

### **Il controllo sugli 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.

Il Comune nella relazione ha evidenziato che si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo degli organismi partecipati.

Risultano comunque attuate le principali misure di controllo dettate dal TUEL come il rispetto delle disposizioni del TUSP, la definizione di indirizzi strategici e operativi, la conciliazione dei rapporti creditori – debitori tra ente e organismi partecipati, il

monitoraggio del grado di attuazione delle misure di razionalizzazione, l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale, l'introduzione del programma di valutazione del rischio aziendale, il monitoraggio degli adempimenti relativi ai contratti di servizio, l'approvazione dei bilanci delle società in house; non risultano, invece, elaborati ed applicati tutti gli indicatori disponibili tra cui quelli di economicità, di redditività e di deficitarietà strutturale.

La Sezione, pur ritenendo il sistema di controllo in linea con le disposizioni del TUEL, 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**

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 organizzate sulla base di 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 prodotta dal Comune ha, in primo luogo, evidenziato che il Regolamento sui controlli interni attualmente vigente è stato integrato dalla delibera del Consiglio comunale numero 125 del 31/12/2022, inserendo il capo V contenente la disciplina del controllo sulla qualità dei servizi erogati.

Ai sensi della citata modifica il controllo della qualità dei servizi (erogati direttamente o attraverso organismi esterni) è finalizzato a verificare la capacità di garantire il rispetto degli standard di qualità oggettivi, nonché a verificare il livello di soddisfazione delle utenze interne ed esterne.

L'individuazione degli indicatori relativi standard di qualità e la pianificazione degli interventi di controllo sulla qualità dei servizi erogati è integrata negli strumenti generali di pianificazione. Ciascun dirigente, per quanto di propria competenza, è tenuto ad inserire annualmente nelle proprie schede Peg obiettivi e indicatori dei servizi gestiti utili ai fini del mantenimento di un costante controllo sulla qualità dei medesimi. Per i servizi gestiti tramite organismi esterni, l'individuazione di indicatori di qualità, il relativo controllo e la pianificazione degli interventi per la rilevazione della soddisfazione degli utenti sono inserite nei rispettivi contratti di servizio. In sede di programmazione annuale, da attuarsi mediante il documento unico di programmazione e il piano esecutivo di gestione in riferimento alle Carte dei servizi, l'Amministrazione individua gli standard di qualità dei servizi erogati, da misurare attraverso appositi indicatori che debbono tener conto almeno delle seguenti dimensioni della qualità: a) accessibilità fisica o multicanale, ovvero intesa come disponibilità delle informazioni necessarie e sia come accessibilità delle strutture; b) tempestività intesa sia come ragionevolezza del tempo intercorrente tra la richiesta dell'erogazione del servizio, sia rispetto dei tempi previsti per il perfezionamento dei procedimenti; c) trasparenza intesa come disponibilità e diffusione di informazioni sul servizio erogato; d) efficacia, ossia rispondenza fra le prestazioni erogate e le aspettative degli utenti in termini di correttezza formale, affidabilità e compiutezza.

Gli indicatori devono rappresentare le dimensioni della qualità effettiva e tener conto dei requisiti quali: rilevanza, accuratezza, temporalità, fruibilità e interpretabilità. Per la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni possono essere utilizzate sia metodologie indirette, quali analisi dei reclami prevenuti, che dirette, quali la

somministrazione di questionari ai cittadini utenti. Gli esiti del controllo della qualità dei servizi erogati vengono inseriti in appositi report e trasmessi da ciascun dirigente al Sindaco e al Segretario generale, anche in qualità di Presidente del nucleo di valutazione. Ai fini della trasparenza gli stessi sono pubblicati nel sito del Comune dandone avviso ai Consiglieri comunali. Gli esiti dei controlli sono utilizzati anche per la valutazione delle performance organizzative dei dirigenti della struttura. La valutazione delle prestazioni concorre nell'ambito del processo di programmazione e controllo, a ridefinire le caratteristiche dei servizi e delle prestazioni da erogare.

A fronte di tale completa normativa, qualche criticità nell'avvio concreto di tali verifiche si rileva dalla relazione in ordine: alla mancanza di confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni); alla mancata elaborazione e utilizzazione di alcuni rilevanti indicatori (trasparenza dei tempi e dei costi di erogazione, compiutezza del servizio e conformazione agli standard di qualità previsti nella Carta dei servizi); alla misurazione della qualità solo su alcuni servizi.

Per l'annualità 2023 sono stati comunque prodotti da parte dei servizi a maggior contatto con il pubblico questionari intesi a rilevare il grado di soddisfazione degli utenti (cd. "customer satisfaction"), il cui esito è stato poi sottoposto al Sindaco e al Nucleo di Valutazione.

Emergono quindi, 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 dovrebbero essere estese ad un maggior numero di servizi ed esercitate con continuità e costanza.

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 in ordine al livello di qualità raggiunto, elevando il livello degli standard.

## **Controllo su 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.

Con delibera di Giunta comunale n. 4 del 5.01.2022 è stato costituito un gruppo di lavoro interno per monitorare i bandi, selezione dei progetti e loro attuazione.

In merito ai controlli attivati, le risposte ai questionari hanno messo in luce lo sforzo dell'amministrazione di presidiare numerosi aspetti cruciali per il corretto monitoraggio dei fondi PNRR. Le principali misure adottate hanno avuto ad oggetto: l'emanazione di specifiche direttive da parte dell'organo politico nei riguardi degli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR in materia di *auditing* finanziario contabile ma non hanno interessato l'*auditing* sulla performance; l'Ente ha precisato che ha ritenuto non necessario attivare data la non rilevante dimensione economica dei progetti del PNRR.

Il sistema informativo dell'Ente raccoglie 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 (le richieste di accesso a Regis sono state attivate

dal 1° gennaio 2023); 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.

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 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.

Non risultava, viceversa, dal questionario, avviata la verifica della conservazione degli atti e della documentazione giustificativa nonché la presenza del CUP oltre che del CIG relativo agli interventi avviati, anche se dal riscontro istruttorio si chiariva la risposta positiva a tali verifiche. Appare inoltre necessaria una riscrittura delle regole del controllo di gestione e del controllo strategico al fine di produrre report, indirizzati ai dirigenti responsabili, al fine di monitorare il grado di conseguimento delle misure previste ed intercettare scostamenti rispetto alla timeline interna e a quella di rendicontazione semestrale in REGIS, anche attraverso l'introduzione di sistemi informatici idonei a verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi nei tempi programmati

Ciò presuppone l'estensione delle verifiche in sede di controllo contabile preventivo al rispetto delle speciali regole contabili dettate per il PNRR e 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.

L'Ente non ha garantito strumenti di coordinamento tra i diversi uffici per la condivisione del cronoprogramma e degli obiettivi, ritenendoli non aventi caratteri trasversale ad eccezione del settore di competenza dei servizi sociali e lavori pubblici.

Inoltre, non ha predisposto controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR, perché il Comune si è limitato ai controlli ordinari sull'assenza delle cause di esclusione dalle gare pubbliche previste dal Codice dei contratti e sulla figura del titolare effettivo.

Sarebbe opportuno adeguare le scelte strategiche relative all'utilizzo dei fondi del PNRR al fine di 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, nonché una condivisione tra obiettivi e cronoprogrammi e attuazione di controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR.

### **Il sistema dei controlli interni**

In merito, infine, al complesso sistema dei controlli interni, così come emerge dai referti relativi agli esercizi 2022-2023, oltre ai possibili e auspicabili margini di miglioramento, la Sezione rileva la necessità di proseguire nell'attuazione 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 San Benedetto del Tronto accerta un adeguato sistema di controlli interni e l'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, dei controlli sulla qualità dei servizi prestati e, in particolare, dei controlli sull'attuazione degli interventi finanziati dal PNRR.

Richiede all'Ente di comunicare a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità 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 San Benedetto del Tronto.

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