Deliberazione n. 207/2026/VSGC

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella camera di consiglio del 28 ottobre 2026

composta dai magistrati:

Dott.ssa Carmela MIRABELLA	Presidente
Dott. Nicola CARLONE	Consigliere *(relatore)*
Dott. Fabio CAMPOFILONI	Primo Referendario
Dott. Antonio MARSICO	Primo Referendario
Dott. Marco MAZZOCCO	Referendario

VERIFICHE IN TEMA DI CONTROLLI INTERNI ART. 148 TUEL

PROVINCIA DI ANCONA

(abitanti n. 461.503)

Visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214;

Vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Vista la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti 16 giugno 2000, n. 14, recante "*Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*";

Visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il "*Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali*" e, in particolare, l'art. 148, 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 legge 5 giugno 2003, n. 131;

Vista la deliberazione n. 56/2022/VSGC inerente alle verifiche in tema di controlli interni annualità 2018 e 2019 ex art. 148 TUEL della Provincia di Ancona;

Viste le "*Linee guida e relativo questionario 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'anno 2025*", approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 6/SEZAUT/2026/INPR del 16 febbraio 2026;

CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_MAR - DEL-Reg.-SC_MAR - 0000207 - 30/10/2026 - 15:44

Vista la deliberazione della Sezione regionale controllo per le Marche n. 59/2026/INPR, con cui è stato approvato il Programma della Sezione per l'anno 2026;

Visto il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Provincia di Ancona, relativo all'anno 2025, inviato alla Sezione regionale di controllo Marche in data 19 maggio 2026 e acquisito al protocollo con n. 1318 in pari data;

Vista la nota istruttoria di questa Sezione, prot. n. 2566 del 3 agosto 2026, avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nel citato referto;

Vista la risposta alla nostra istruttoria che è stata fornita ed acquisita agli atti della Sezione con prot. n. 2869 del 8 settembre 2026;

Udito il relatore, Consigliere Nicola Carlone.

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 di poteri di verifica attribuiti alla Corte dei conti già a partire dall'art. 3, co. 4, della l. n. 20/1994 e dall'art. 7, co. 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. 6/SEZAUT/2026/INPR del 16 febbraio 2026, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2025.

In seguito all'analisi del questionario-referto della Provincia di Ancona, relativo all'esercizio 2025, 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. 2566 del 3 agosto 2026, chiarimenti e precisazioni forniti con nota acquisita agli atti con prot. n. 2869 del 8 settembre 2026.

1. Il sistema dei controlli

Nel complessivo quadro del sistema dei controlli interni, la Provincia di Ancona ha confermato "*l'attuale vigenza del Regolamento sui controlli interni (pubblicato in Sezione Amministrazione Trasparente della Provincia di Ancona al link https://www.provincia.ancona.it/Atti-generali/ Regolamento-Il-Sistema-dei-controlli-internidella-Provincia-di-Ancona), approvato con deliberazione del Commissario straordinario nell'esercizio dei poteri del Consiglio Provinciale n. 2 del 09/01/2013, e modificato con deliberazione consiliare n. 38 del 29/12/2020*", specificando che successivamente a tale data non sono intervenute modifiche. L'ente ha inoltre specificato che "*Per il controllo di gestione ed il controllo strategico è stata adottata, con determinazione del Segretario Generale n. 1181/2022, una Nota metodologica circa le modalità operative per lo svolgimento di tali controlli*" e ha fatto richiamo, in quanto contenenti rinvii al sistema dei controlli dell'ente, del Regolamento di contabilità e del Regolamento sull'ordinamento generale degli uffici e servizi.

Passando ad esaminare la relazione relativa all'esercizio 2025, la ricognizione nella prima sezione, dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo, ha evidenziato al punto 1.3 la adozione di report per tutte le tipologie di controllo e il contestuale mancato avvio di azioni correttive per il controllo strategico e per il controllo sulla qualità dei servizi. Relativamente al controllo strategico l'ente ha comunicato che "*non sono state avviate azioni correttive in quanto non sono emersi scostamenti tra la programmazione e la realizzazione degli obiettivi operativi/strategici*". In merito al controllo sulla qualità dei servizi ha specificato che "*non sono state avviate azioni correttive a seguito dei controlli sulla qualità in quanto l'esito dei medesimi è stato più che soddisfacente*".

a. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile

Per la Provincia di Ancona, il controllo di regolarità amministrativa e contabile è disciplinato dagli artt. da 7 a 12 del *Regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni*. In particolare, il controllo preventivo di regolarità contabile è disciplinato dall'art. 11, in osservanza del quale, l'ente ha comunicato che "*Il controllo di regolarità contabile preventivo è un controllo capillare sugli atti, esercitato dal Responsabile d'area Bilancio su tutti gli aspetti della contabilità (parte finanziaria e contabile del TU, principi contabili, regolamento di contabilità, regolarità della documentazione, normativa fiscale, disponibilità stanziamento sul capitolo e individuazione del corretto capitolo). … Per l'anno 2025 il parere di regolarità contabile è stato rilasciato per n. 103 decreti presidenziali con rilevanza contabile (che per effetto della riforma ordinamentale delle Province introdotta dalla Legge Delrio sono equiparabili alle deliberazioni adottate dalla giunta), per n. 29 deliberazioni di Consiglio provinciale con rilevanza contabile, e per n.1 deliberazione dell'Assemblea dei Sindaci, per un totale di n. 133 atti. Per l'anno 2025 il visto di regolarità contabile attestante la copertura finanziaria è stato apposto su n. 593 determinazioni dirigenziali aventi rilevanza contabile*". Dal referto 2025, in riferimento al controllo preventivo, emerge che non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio munite di parere di regolarità tecnica o contabile negativo (quesito 2.1) e che nelle proposte di deliberazione, i responsabili dei servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, al fine di consentire al responsabile di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile (quesito 2.2).

In riferimento, invece, al controllo successivo di regolarità amministrativa disciplinato dall'art. 12 del *Regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni* della Provincia di Ancona, l'ente in sede di riscontro istruttorio, con particolare riferimento alla definizione

degli atti da sottoporre a controllo successivo di legittimità, ha comunicato che "*Con determinazioni del Segretario generale n. 107 del 29/01/2025 e n. 289 del 6/03/2025 si è proceduto alla fissazione del 20% per l'anno 2025 del* ***campione a scelta ragionata*** *degli atti da sottoporre a controllo di regolarità amministrativa di tipo successivo sulla base delle determinazioni con assunzione di impegno di spesa (in procedura atti: con rilevanza contabile), sulla base della mappatura dei processi connotati con un elevato grado di rischio (ALTO) nel catalogo dei rischi del vigente PIAO*". La Provincia di Ancona ha quindi individuato gli atti da sottoporre a controllo negli atti aventi ad oggetto affidamenti diretti, procedure concorsuali, concessioni di vantaggi economici e contributi, collegio consultivo tecnico, appalti integrati, subappalti, utilizzo beni, locazioni e comodato. Con le medesime determinazioni, si è stabilito inoltre di sottoporre al controllo il 100% delle determinazioni dirigenziali relative al PNRR.

L'ente riferisce poi che sono sottoposti a controllo successivo tutti i settori (quesito 2.4) e che i report dell'attività di controllo sono inviati ai responsabili dei servizi con frequenza bimestrale (quesito 2.5).

Nella nota di risposta, la Provincia di Ancona ha elencato i verbali (numero e periodo di riferimento) adottati dal Segretario Generale in occasione dell'effettuazione del controllo successivo di regolarità amministrativa, confermando una effettiva realizzazione del controllo in argomento su base bimestrale. In merito alle risultanze del controllo, l'ente ha specificato che "*Le risultanze del controllo non hanno evidenziato particolari criticità. Per alcune rilevazioni riscontrate e comunicate sono state successivamente trasmesse dai responsabili le azioni correttive adottate a seguito delle direttive del Segretario Generale*".

Con particolare riferimento alle tecniche di campionamento degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa, il citato art. 12 del Regolamento prevede ai commi 4 e 5 che "*4. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento, comunque non inferiore al 5%. Il Segretario Generale può sempre disporre ulteriori controlli nel corso dell'esercizio, può svolgere controllo sugli atti anche per materia, per importo o su segnalazione di presunta irregolarità di un atto. 5. Il Segretario generale adotta un piano di campionamento e di descrizione accurata delle regole sulla base delle quali vengono esaminati e controllati gli atti, stabilendo altresì il numero degli atti da sottoporre a controllo. Il documento è trasmesso al Presidente della Provincia e ai dirigenti*". In merito, la Sezione osserva che il referto riferito all'esercizio 2025 e la risposta istruttoria trasmessa dall'ente, si limitano ad indicare

le tipologie e le percentuali degli atti sottoposti a controllo, senza specificare le modalità di selezione degli atti medesimi, ovvero senza indicare una "*motivata tecnica di campionamento*" prevista dal regolamento, in grado di garantire imparzialità e rappresentatività del campione. Non risulta infatti chiaramente definito e dettagliato il procedimento di campionamento *a scelta ragionata* indicato dall'ente, né risulta chiaro se maggiori indicazioni in merito alle tecniche di campionamento siano state definite con le determinazioni del Segretario generale n. 107 del 29/01/2025 e n. 289 del 06/03/2025, non consultabili sul sito istituzionale e non trasmesse a questa Sezione. Pertanto, anche in considerazione della limitata percentuale degli atti soggetti a controllo (seppur in linea con le previsioni regolamentari), ritiene necessario, in coerenza con le raccomandazioni della Sezione autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28 del 2014) e con le raccomandazioni già espresse con deliberazione di questa Sezione n. 56/2022/VSGC, che la provincia 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.

b. Il controllo di gestione

La Provincia di Ancona attua il controllo di gestione sulla base delle previsioni contenute negli artt. da 14 a 18 del *Regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni* e nella *Nota metodologica per l'espletamento del controllo strategico e del controllo di gestione*, adottata con determinazione del Segretario Generale n. 1181/2022. Tale ultimo atto è risultato non consultabile sul sito istituzionale dell'ente e non è stato trasmesso dall'ente.

Con la nota di risposta del 8 settembre 2026, l'ente ha descritto i principali passaggi attraverso i quali si svolge il controllo di gestione, illustrando un iter di controllo strutturato su due livelli: il primo livello concernente gli *obiettivi di gestione*, fondamento per la verifica dello *stato di attuazione infrannuale e annuale dei programmi,* e da cui partire per l'effettuazione del controllo strategico, del controllo di gestione e della valutazione della performance; il secondo livello imperniato invece "*su una dettagliata analisi di contabilità analitica per centri di costo e di responsabilità, che si avvale dell'integrazione dei sistemi contabili di gestione finanziaria,*

dei cespiti-inventari, di gestione del personale e degli ammortamenti, finalizzata alla valutazione dell'efficienza e dell'economicità dell'azione amministrativa".

Dal referto emerge che il controllo di gestione è stato attuato mediante l'elaborazione e l'applicazione di tutti gli indicatori previsti (quesito 3.3) e che lo stesso è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi (quesito 3.4).

La Provincia di Ancona ha evidenziato in sede di risposta che "*La struttura operativa del controllo di gestione è inserita nel servizio finanziario, nell'unità programmazione e controlli, in dipendenza funzionale dal Segretario Generale, ed è di supporto all'attività della struttura dirigenziale. L'OIV verifica e valida il raggiungimento dei risultati.*

L'esito del controllo di gestione è rivolto al Consiglio Provinciale, nell'ambito del rendiconto di esercizio, costituendo uno specifico allegato in cui sono riportati gli esiti dei risultati degli obiettivi di performance e dello stato di attuazione degli obiettivi operativi/strategici".

La Provincia di Ancona ha comunicato con il referto di non aver trasmesso il Referto Controllo di gestione alla Corte dei conti (ex art. 198-*bis* TUEL) in quanto "*in lavorazione*" (quesito 3.1). Ha specificato in merito che lo stesso viene adottato con decreto presidenziale, su proposta del Segretario Generale e che, oltre all'invio alla Corte dei Conti, gli esiti sono comunicati ai Dirigenti di settore e Responsabili di area, al Collegio dei Revisori e all'Organo Indipendente di Valutazione. Il Referto Controllo di gestione per l'esercizio 2025 è stato successivamente adottato con decreto del Presidente della Provincia di Ancona n. 147 del 06.10.2026 e trasmesso a questa Sezione in data 09.10.2026 (prot. 3187).

L'analisi istruttoria ha evidenziato che l'ente ha approvato il Piano della performance 2025, quale parte integrante del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2025/2027, in data 08.05.2025 con Decreto del Presidente della provincia n. 61, in ritardo rispetto al termine previsto per il 30 marzo 2025, circostanza che ha quindi comportato la tardiva assegnazione degli obiettivi annuali. In merito, la Sezione evidenzia che, ferma restando la scadenza di approvazione del PIAO, connessa ad eventuali proroghe del termine di approvazione del Bilancio di previsione, l'assegnazione degli obiettivi di performance annuali deve avvenire in misura tempestiva, rilevandosi che l'assegnazione di obiettivi quando una parte non trascurabile dell'anno sia già trascorsa, incide sia sulla capacità del dipendente di raggiungere i risultati assegnati, sia sulla successiva valutazione.

Peraltro, la Provincia di Ancona sembrerebbe aver effettuato nel corso dell'anno 2025 un

solo monitoraggio dello stato di attuazione dei programmi e raggiungimento degli obiettivi (situazione al 30.06.2025), scaturito con l'adozione del Decreto del Presidente n. 100 del 31.07.2025 di "*Verifica intermedia dello stato di attuazione dei programmi. Verifica della Performance Organizzativa ed Individuale al 2025/2027 e Monitoraggio 1° e 2° Livello Rischi Corruttivi e Trasparenza al 30/06/2025*", con il quale sono state apportate modifiche al Piano delle performance 2025. In tale quadro, la Sezione rammenta che nell'ambito del controllo di gestione è censurabile la prassi di procedere a monitoraggio con cadenza annuale o semestrale poiché tale circostanza preclude di fatto la possibilità di attuare i tempestivi interventi correttivi richiesti nell'articolo 147 comma 2, lettera a) TUEL, che il legislatore espressamente indica come strumento per ottimizzare il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate nonché tra risorse impiegate e risultati e, dunque, per perseguire l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa (Sezione controllo Toscana, 28 gennaio 2016, n. 11).

La Sezione, pertanto, prendendo atto della corretta strutturazione del sistema del controllo di gestione, pur con le criticità sopra evidenziate connesse alle tempistiche di assegnazione degli obiettivi annuali e di effettuazione dei monitoraggi infra-annuali, sottolinea come tale tipologia di controllo è finalizzata ad implementare la cultura del risultato e destinata a supportare le decisioni di gestione affidate all'esclusiva competenza della dirigenza. Il controllo di gestione si caratterizza per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli standard prefissati allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Una elaborazione semestrale, sia pur completa, difficilmente può sostituirsi ad un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi che consentirebbe di individuare tempestivamente azioni utili a migliorare la gestione. Il controllo di gestione risulterebbe, in tale direzione, migliorabile attraverso un più accurato livello di analisi dei processi e responsabilità afferenti ad ogni area e/o servizio, in modo da strutturare report analitici e tempestivi tali da indirizzare unitariamente la gestione (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna, deliberazione 29/2021/VSGC). Appare inoltre significativa, nel panorama dei controlli attuati, l'integrazione tra il controllo di gestione ed il sistema della performance il cui obiettivo,

volto a valorizzare il merito, presuppone un corretto sistema di ponderazione degli obiettivi che consente il monitoraggio costante del grado di raggiungimento degli stessi.

c. Il controllo strategico

Per la Provincia di Ancona il controllo strategico è regolato dalle disposizioni contenute nell'art. 13 del *Regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni* e nella *Nota metodologica per l'espletamento del controllo strategico e del controllo di gestione*, adottata con determinazione del Segretario Generale n. 1181/2022, non disponibile per la consultazione.
Il referto 2025 conferma che il controllo strategico è operativamente integrato con il controllo di gestione (quesito 4.1) e che lo stesso, 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 (quesito 4.2) ed effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione (quesito 4.3), prevedendo l'utilizzazione di tutti gli indicatori previsti (quesiti 4.4 e 4.6). Il questionario 2025 evidenzia inoltre che l'organo di indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi (quesito 4.5), mediante report che "*evidenziano lo stato di attuazione dei programmi calcolato avvalendoci dello stato di attuazione degli obiettivi di gestione di riferimento, il tutto approvato con i Decreti del Presidente n. 100 del 31/07/2025, n. 63 del 17/04/2026 e n. 66 del 21/04/2026 (Allegato 12) e Delibera di Consiglio n.36 del 09/10/2025*".
In sede di riscontro istruttorio la provincia ha comunicato inoltre che "*L'esito del controllo strategico, come indicato per il controllo di gestione, è rivolto al Consiglio Provinciale, nell'ambito del rendiconto di esercizio … A ciò si aggiunge l'ulteriore comunicazione al Consiglio per quanto concerne lo stato di attuazione intermedio dei programmi in sede di approvazione del DUP. Inoltre ... gli esiti del controllo strategico, facendo parte anche del "Referto del controllo di gestione", sono comunicati oltre alla Corte dei Conti, ai Dirigenti di settore e Responsabili di Area, al Collegio dei Revisori e all'Organo Indipendente di Valutazione*".
La Sezione, con riferimento agli atti elencati al punto 4.5 del questionario, sottolinea che l'analisi degli stessi ha evidenziato una declinazione del monitoraggio dello stato di attuazione dei programmi distinta in due momenti: al 30 giugno 2025 (Decreto del Presidente n. 100/2025 e Deliberazione di Consiglio n. 36/2025) e al 31 dicembre 2025 (Decreti del Presidente n. 63/2026 e n. 66/2026). In merito, come già esposto al precedente punto b) in riferimento al controllo di gestione, la Sezione rammenta che nell'ambito del

controllo strategico deve censurarsi la prassi di procedere a monitoraggi con cadenza annuale o semestrale poiché tale circostanza preclude di fatto la possibilità di attuare i tempestivi interventi correttivi o la rimodulazione della pianificazione strategica (e di conseguenza dell'attività dei dirigenti), che è nella ratio del controllo strategico (Sezione controllo Toscana, 28 gennaio 2016, n. 11).

La Sezione, pur prendendo atto del corretto approccio dell'ente, ritiene, in ogni caso, che la concreta attuazione dello stesso, considerata l'organizzazione dell'ente, presenti margini di miglioramento con particolare riferimento alle tempistiche di monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi strategici, al fine di consentire una continua osservazione e misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmatici, non solo a rendiconto, ma costantemente durante l'esercizio.

d. Il controllo sugli equilibri finanziari

Per la Provincia di Ancona le disposizioni relative al controllo sugli equilibri finanziari sono contenute nell'art. 19 del *Regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni* e negli artt. 38 e 39 del *Regolamento di contabilità*.

La Provincia di Ancona ha riferito che "*Il controllo sugli equilibri finanziari … è svolto sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del servizio Finanziario, con la collaborazione dell'Organo di revisione, del Segretario generale, dei Dirigenti di settore e dei Responsabili d'area*".

Il Responsabile del servizio Finanziario, previo confronto con gli altri responsabili della struttura, predispone periodicamente (due volte all'anno) una relazione illustrativa della situazione degli equilibri finanziari dell'ente e degli obblighi derivanti da vincoli di finanza pubblica. Tali relazioni, nonché le relazioni eventualmente adottate in presenza di riscontrate criticità, vengono trasmesse agli organi di governo e al Collegio dei Revisori dei Conti.

La Sezione prende atto del corretto approccio dell'ente controllato, invitandolo a preservare e a implementare i flussi informativi necessari alla rilevazione dei flussi finanziari in entrata e in uscita di competenza, di cassa e dei residui.

Per quanto concerne la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni (art. 147-quinquies TUEL) l'art. 20 del *Regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni* asserisce che il bilancio consolidato consente "*al controllo sulle società partecipate non quotate di integrarsi con il controllo sugli equilibri finanziari della Provincia*".

Posto che le risultanze del bilancio consolidato rilevano i risultati complessivi della gestione della provincia e delle società non quotate partecipate, la Sezione raccomanda ai fini di un adeguato controllo sugli equilibri di bilancio, una valutazione costante e puntuale degli effetti dei risultati di gestione degli organismi esterni sul bilancio della provincia medesima, anche indipendentemente rispetto all'adempimento normativo connesso alla redazione del bilancio consolidato.

e. Il controllo sugli organismi partecipati

Per la Provincia di Ancona, il controllo sugli organismi partecipati è normato dagli artt. 20 e 21 del *Regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni*, che disciplina in particolar modo le società partecipate non quotate.

Nella nota di risposta ai riscontri istruttori, l'ente provvede ad elencare le partecipazioni dirette (n. 15) e indirette (n. 6) possedute in enti strumentali e società partecipate, e specifica che non detiene partecipazioni in società *in house*.

Il referto 2025 specifica che la struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati è una "*Unità organizzativa interna nell'ambito dell'area di riferimento "Area Bilancio Controlli e Enti partecipati"*" (quesito 6.2) e che sono stati definiti per l'anno gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'ente (quesito 6.3). In merito, la Provincia di Ancona, in sede di risposta istruttoria, provvede a specificare che "*Il Documento Unico di Programmazione dell'Ente prevede Obiettivi di gestione per le società partecipate ed enti facenti parte del Gruppo di Amministrazione Pubblica ... Le misure di razionalizzazione previste dal Piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie dirette e indirette, adottato ogni anno, ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. n. 175/2016, integrano gli obiettivi approvati con il DUP. Sono previsti indirizzi ed obiettivi specifici per le società ove la Provincia ne detenga una partecipazione di controllo, ai sensi dell'art. 2359 del c.c.*".

Il referto riporta poi che l'individuazione delle società a controllo pubblico è stata dall'ente effettuata in conformità al disposto di cui all'art. 2 lett. b) e m) del d.lgs. n. 175/2016 (quesito 6.4) e che sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e le sue società partecipate (quesito 6.5) anche mediante report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali (quesito 6.6).

In relazione alla mancata effettuazione del monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o altre forme di regolazione degli affidamenti (quesito 6.7), in sede di riscontro istruttorio, la Provincia di Ancona specifica che tale controllo non è stato effettuato

in quanto non sono stati esternalizzati servizi alle partecipate.

L'ente dichiara infine che è stata effettuata la riconciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati (quesito 6.8) e che sono stati monitorati il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20 del TUSP (quesito 6.9) e l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 TUSP (quesito 6.10).

Nella nota di risposta, la provincia specifica che *"I destinatari dell'attività svolta dagli uffici di controllo provinciale sono il Presidente, il Segretario Generale, i Dirigenti di competenza ed il Collegio dei revisori dei conti"*.

La Sezione, con riferimento al mancato monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio, sottolinea che sebbene le società partecipate e gli enti strumentali non risultino direttamente affidatari di servizi da parte della Provincia di Ancona, svolgono comunque la loro attività nell'ambito della fornitura di servizi su tutto o parte del territorio di competenza della provincia medesima. In tal senso, si auspica comunque l'effettuazione di controlli e verifiche da parte dell'ente volte alla individuazione di eventuali criticità nello svolgimento dei servizi nei confronti della comunità di riferimento.

La Sezione, pertanto, 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).

f. Il controllo sulla qualità dei servizi

Per la Provincia di Ancona il controllo sulla qualità dei servizi è regolato dalle disposizioni contenute nell'art. 22 del *Regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni.*

Il referto sui controlli interni relativo all'annualità 2025 evidenzia che la Provincia di Ancona non ha adottato la Carta dei servizi (quesito 7.1). L'ente asserisce di aver effettuato analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi (quesito 7.2), indica gli indicatori utilizzati (quesiti 7.3 e 7.4) e asserisce di aver effettuato indagini sulla soddisfazione degli utenti (quesito 7.6).

La nota di risposta istruttoria dell'ente specifica che "*Relativamente ai controlli sulla "qualità dei servizi", i report sono stati formalizzati nell'ambito dei risultati della performance degli obiettivi di gestione, in sede di monitoraggio finale, evidenziando i relativi risultati di customer satisfaction, condotte con appositi questionari*".

In sede di riscontro istruttorio l'ente "*conferma che le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si estendono anche agli organismi partecipati, in quanto l'analisi è stata condotta sull'andamento della situazione economica finanziaria, per evitare che impatti negativi della gestione delle partecipate possano ripercuotersi sul bilancio della Provincia di Ancona ed inoltre non sono stati esternalizzati servizi alle partecipate*" (quesito 7.5), ma non fornisce chiarimenti in merito alle ulteriori criticità evidenziate in sede istruttoria, per cui l'ente dichiara di non effettuare confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (quesito 7.7), di non aver previsto forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità (quesito 7.8) e di non aver adottato sistemi di valutazione partecipativa (quesito 7.9).

La Sezione rileva la presenza di criticità in ordine al controllo sulla qualità dei servizi erogati evidenziando, peraltro, l'assenza di chiarimenti in merito ad alcune richieste avanzate in sede istruttoria. Sottolinea, in particolare, l'importanza dell'adozione della Carta dei servizi, sia nell'ottica del rispetto del principio di trasparenza dell'azione amministrativa, sia quale strumento di valutazione partecipativa finalizzato al miglioramento continuo dell'azione dell'ente. Rimarca inoltre che il controllo sugli organismi partecipati non può limitarsi esclusivamente alla valutazione degli aspetti finanziari, ma deve estendersi altresì alla verifica della qualità dei servizi offerti, in quanto rivolti, quantomeno in parte, alla collettività di riferimento della provincia medesima.

La Sezione rimarca pertanto l'importanza di questo controllo come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni, del livello di soddisfazione del cittadino e dei bisogni dell'utenza in grado di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. La necessità di una effettiva valutazione della qualità del prodotto o del servizio realizzato in rapporto al livello di utilità collettiva raggiunto, al fine di evitare apprezzamenti autoreferenziali, richiede verifiche di gradimento non episodiche e saltuarie ma metodiche e cadenzate secondo un sistema organizzativo che si arricchisce anche grazie a confronti sistematici con altre

amministrazioni in ordine al livello di qualità raggiunto, elevando il livello degli standard e che non può prescindere dalla pubblicazione delle carte dei servizi, dalle rilevazioni della qualità dei servizi pubblici erogati dalle società partecipate, dal coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità e dall'adozione di sistemi di valutazione partecipativa quali strumenti privilegiati di controllo del rispetto degli impegni assunti verso l'utenza.

g. I controlli sul PNRR

Il referto 2025 evidenzia che la Provincia di Ancona, soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR (quesito 1), ha individuato all'interno dell'ente una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti medesimi (quesito 2). Si evidenzia inoltre che gli organi di controllo interno conducono verifiche periodiche sugli atti gestionali adottati dall'ente in qualità di soggetto attuatore del PNRR (quesito 3), che i sistemi informatici dell'ente integrano tempestivamente i flussi informativi a supporto della funzione strategica e di quella gestionale, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati e, in caso contrario, di adottare eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione (quesito 4), che il controllo di gestione produce specifici report, indirizzati agli organi direzionali (quesito 5), che sono stati garantiti strumenti di coordinamento tra i diversi uffici affinché vi sia la condivisione del cronoprogramma e degli obiettivi da raggiungere (quesito 6) e che l'ente ha predisposto controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR (quesito 7).

La nota di riscontro ai chiarimenti istruttori evidenzia che "*Il Presidente della Provincia di Ancona ha partecipato alla CABINA DI COORDINAMENTO PNRR della Provincia di Ancona, istituita ai sensi dell'articolo 9, comma 1 del decreto-legge n.19/2024 convertito con modificazioni dalla legge 56/2024*", elencando tutti i soggetti facenti parte della medesima e, in riferimento all'eventuale introduzione di modifiche nell'organizzazione dei controlli interni, ribadisce che in sede di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, l'ente ha stabilito di controllare il 100% delle determinazioni dirigenziali relative al PNRR.

La Sezione prende atto di quanto esposto dall'ente, pur rilevando che nulla viene esplicitato in merito ad eventuali misure organizzative adottate per assicurare la gestione coordinata dei progetti PNRR da parte dei soggetti interni all'amministrazione a vario titolo coinvolti

(quali, a titolo di esempio, il dirigente del settore finanziario e il dirigente del settore tecnico competente).

Con riferimento al monitoraggio delle opere finanziate con fondi PNRR questa Sezione raccomanda pertanto il rafforzamento delle proprie capacità tecniche e operative con particolare riguardo alle attività di monitoraggio, controllo e rendicontazione degli interventi.

2. Il sistema complessivo dei controlli interni

In via preliminare, questa Sezione evidenzia che l'attività istruttoria è stata parzialmente influenzata dalla impossibilità di consultazione di alcuni degli atti richiamati dalla Provincia di Ancona nella risposta istruttoria del 8 settembre 2026, i quali non sono risultati consultabili all'albo pretorio *on line* dell'ente, né sono stati trasmessi dalla provincia in allegato al riscontro.

All'esito dell'esame del referto relativo all'esercizio 2025 e del successivo contraddittorio istruttorio, il sistema dei controlli interni della Provincia di Ancona risulta complessivamente strutturato nelle diverse articolazioni previste dal TUEL. Le principali criticità sono individuabili in una impropria modalità di campionamento *a scelta ragionata* degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile e nelle tempistiche di monitoraggio degli obiettivi strategici e gestionali, effettuato con cadenza semestrale. Particolarmente carente risulta il controllo sulla qualità dei servizi, in considerazione della mancata adozione della Carta dei servizi, dell'assenza di rilevazioni della qualità dei servizi pubblici erogati dalle società partecipate, con analisi e valutazione limitata ai parametri economici e finanziari, e del permanere di profili di criticità non chiariti in sede di risposta.

Pertanto, in merito al complesso sistema dei controlli interni, così come emerge dal referto relativo all'esercizio 2025, 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 dell'esame del referto annuale relativo all'esercizio 2025 sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Provincia di Ancona e del successivo contraddittorio istruttorio,

PRENDE ATTO

dell'assetto complessivo del sistema dei controlli interni dell'ente e dei presìdi predisposti nelle diverse tipologie di controllo, ivi compresi quelli relativi all'attuazione degli interventi finanziati nell'ambito del PNRR;

RILEVA

la mancata adozione della Carta dei servizi;

RACCOMANDA

di rafforzare l'efficacia del sistema dei controlli interni dell'ente, con particolare riferimento al controllo successivo di regolarità amministrativo e contabile, al controllo di gestione, al controllo strategico e al controllo sulla qualità dei servizi;

DISPONE

che, a cura della Segreteria, la presente deliberazione sia trasmessa, in via telematica, al Presidente della provincia, all'Organo di revisione economico-finanziaria e al Segretario generale della Provincia di Ancona.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internet istituzionale dell'ente, ai sensi degli articoli 2 e 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Ancona, nella camera di consiglio del 28 ottobre 2026.

Il Magistrato relatore
Nicola Carlone
f.to digitalmente

Il Presidente
Carmela Mirabella
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 30 ottobre 2026

Il Direttore della Segreteria
Barbara Mecozzi
f.to digitalmente