



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio del 13 marzo 2024
composta dai magistrati:

Dott. Vincenzo PALOMBA	Presidente (relatore)
Dott. Fabia D'ANDREA	Consigliere
Dott. Renato CATALANO	Consigliere
Dott. Fabio CAMPOFILONI	Referendario
Dott. Antonio MARSICO	Referendario

**VERIFICHE IN TEMA DI CONTROLLI INTERNI ART. 148 TUEL
COMUNE DI ANCONA (AN)**

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 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;

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Provincia di Ancona relativi agli anni 2020 e 2021, inviati alla Sezione regionale di controllo in data 30 dicembre 2021 e 7 febbraio 2022;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, protocollo n. 2628 del 7 luglio 2023 avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nei citati referti;

VISTA la risposta fornita dall'Ente con nota acquisita agli atti al prot. n. 3331 del 10 agosto 2023,

UDITO il relatore, Presidente Vincenzo Palomba;

FATTO

L'attenzione del legislatore per il sistema dei controlli interni negli enti locali e l'importanza che lo stesso riveste nel garantire la sana gestione finanziaria degli stessi hanno trovato espressione nell'evoluzione normativa in materia di poteri di verifica attribuiti alla Corte dei conti già a partire dall'art. 3, c. 4, della legge n. 20/1994 e dall'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003. In tale direzione l'art. 148 del TUEL, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto-legge 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.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR del 21 luglio 2021, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020 e, con deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2021. Inoltre, con deliberazione n. 18/2020/INPR del 22 ottobre, sempre la Sezione delle autonomie ha approvato apposite linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza Covid-19.

In seguito all'analisi del questionario-referto del Sindaco di Ancona relativo agli esercizi 2020 e 2021, sono state rilevate criticità nell'organizzazione e nell'attuazione di controlli interni in relazione alle quali la Sezione ha richiesto, con nota istruttoria prot. n. 2628 del 7 luglio 2023, chiarimenti e precisazioni, forniti con nota acquisita agli atti al prot. n. 3331 del 10 agosto 2023. Dall'esame della documentazione acquisita è emerso quanto segue:

1. Il sistema dei controlli.

Al punto 1.4 del questionario sono state registrate criticità per le annualità 2020 e 2021 nell'organizzazione e nell'attuazione dei controlli di gestione, del controllo strategico, del controllo sugli equilibri finanziari, sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi. A seguito dei chiarimenti richiesti, l'Ente ha riferito di dover stimare il grado di difficoltà e quindi di criticità dei controlli tenendo conto sia delle molteplici soluzioni organizzative ed operative, sia dello specifico contesto operativo in cui l'ente aveva effettivamente operato negli anni. Dunque, quanto al primo aspetto, gli elementi di criticità hanno indotto l'ente, in via prudenziale, a riconoscere la presenza di criticità e di miglioramenti, sempre possibili. Quanto al secondo aspetto appare necessario considerare l'evoluzione della struttura nel tempo che, rispetto agli anni 2018 e 2019, sembra aver trovato una certa stabilità a seguito di rilevanti modifiche alla macrostruttura organizzativa dell'ente stesso.

Al punto 1.5 è stata evidenziata la adozione di report per tutte le tipologie di controllo, ad eccezione del controllo di regolarità amministrativa e contabile, dando, peraltro, atto, che, per gli anni 2020 e 2021, sono state avviate azioni correttive solo per il controllo di gestione. In sede istruttoria l'ente ha precisato che la quantificazione pari a "zero" relativamente al numero di report inerenti il controllo di regolarità amministrativa e contabile ufficializzati negli anni in argomento va, da un lato, ricondotta al tenore del quesito posto nei referti in argomento i quali chiedevano di quantificare, in via esclusiva, report ufficializzati con deliberazioni di Giunta o Consiglio comunale e, dall'altro, al fatto che l'ente ha prodotto report inerenti il controllo di regolarità amministrativa contabile ufficializzandoli mediante atti dirigenziali, coerentemente con il sistema normativo regolamentare vigente.

Con riguardo ai controlli di regolarità amministrativa contabile, da un'analisi della documentazione emerge che in relazione agli atti emessi nell'anno 2020, sono state elaborate 17 comunicazioni alle direzioni e tre report di controllo periodici. Le comunicazioni, che contengono una valutazione sintetica degli atti nonché, in alcuni casi, richieste di chiarimenti, segnalazioni ed eventuali direttive cui conformarsi, sono state trasmesse nel corso dell'anno 2021 tramite protocollo interno ai dirigenti di ciascun servizio.

Al punto 1.6 sono state richiamate le modifiche nel sistema dei controlli interni (in un'ottica di maggiore integrazione e raccordo tra le stesse) in riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, di gestione, strategico e sulla qualità dei servizi.

A seguito dei chiarimenti richiesti l'Ente ha precisato che le modifiche sono intervenute a partire dall'anno 2021 con l'approvazione del nuovo Regolamento sui Controlli interni che si

prefigge l'obiettivo di un sempre maggiore coordinamento tra i controlli. Nello specifico l'art. 1 cita testualmente *"la gestione complessiva dei controlli è tesa a favorire l'integrazione delle diverse forme di controllo nonché il loro raccordo con le attività di programmazione strategica ed operativa dell'Ente, sempre garantendo il principio di distinzione tra funzioni di indirizzo politico e gestionale"*.

Con particolare riferimento alla regolarità amministrativa e contabile l'ente comunica che, per il controllo precedente e successivo di cui all'art. 147-bis TUEL, gli uffici operano in maniera sinergica nell'ottica del rafforzamento e della complementarietà delle verifiche sugli atti.

Il controllo successivo, da una parte, opera un secondo controllo sugli atti comportanti riflessi contabili diretti già esaminati dalla Direzione Finanze in fase preventiva, dall'altra, verifica anche la correttezza del contenuto e della qualificazione delle determinazioni senza riflessi contabili diretti, onde valutare l'esistenza di eventuali spese non correttamente individuate o contabilizzate. Quanto agli altri controlli, il raccordo si attua attraverso dialogo e contatti costanti tra gli Uffici con condivisione dei dati e delle relative risultanze. Per quanto concerne l'integrazione e lo sviluppo dei controlli strategico, di gestione e di qualità l'ente sottolinea la presenza di percorsi specifici, attivati già dall'anno 2020 e rafforzati in esito alle indicazioni fornite da questa Sezione regionale di controllo, di cui alla deliberazione n.30/2022/VSGC, finalizzati a supportare un processo unitario di programmazione e controllo attraverso la realizzazione di un sistema informativo, parimenti unitario ed integrato.

2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

In sede di riscontro istruttorio, il Comune di Ancona ha illustrato la propria organizzazione dell'attività di controllo, preventivo e successivo, di regolarità contabile, precisando che questo, nella fase preventiva, è esercitato in ottemperanza al dettato di cui all'art. 147-bis del D. Lgs. 267/2000, in una modalità definita *"diffusa"*, *"... nel senso che è posto in essere di volta in volta dal Dirigente del servizio finanziario. Anche con riferimento alle deliberazioni di Giunta e di Consiglio, il prescritto parere di regolarità contabile è sempre rilasciato in osservanza di quanto previsto dalla legge ed in particolare ex art. 49 TUEL ..."*

Sul punto viene inoltre precisato che il nuovo Regolamento di Contabilità adottato con Delibera del Consiglio Comunale n. 94 del 19.09.2022 ha rafforzato il controllo preventivo sulle Deliberazioni della Giunta e del Consiglio con la previsione, all'art. 9, comma 2 ss., di un apposito visto ad opera del Segretario Generale attestante la conformità dell'azione amministrativa che può prevedere anche emendamenti, modifiche, integrazioni comunque

denominate alla proposta, finalizzate a garantire la conformità dell'azione amministrativa.

Il controllo in fase successiva viene svolto, invece, in base a quanto riferito, sotto la direzione del Segretario generale, nel rispetto delle previsioni di legge e di quanto previsto dall'art. 7 del vigente Regolamento comunale sui controlli interni, che prevede attualmente l'adozione di un Piano annuale dei controlli successivi.

Gli esiti dei controlli sono comunicati alla direzione che ha adottato gli atti mediante la trasmissione di apposite schede di controllo compilate e corredate di osservazioni ed indicazioni e ai Dirigenti rispettivamente competenti, anche al fine di adottare, ove opportuno, eventuali provvedimenti o azioni correttive.”.

In ordine agli ulteriori rilievi avanzati, inoltre, il Comune ha riferito che il numero di atti soggetti a controllo, sulla base di tipologie e caratteristiche previste dal relativo Piano, è stato ampliato sulla base della valutazione dei dati ottenuti negli anni precedenti, dell'impatto economico degli stessi, della rilevanza degli interessi in gioco e del margine di errore, con estensione del controllo alla generalità delle determinazioni con o senza impegno di spesa indipendentemente dall'importo”.

La percentuale degli atti esaminati è risultata conforme alle previsioni stabilite dal Piano dei controlli, anni 2020 e 2021, mentre, per l'individuazione degli atti da sottoporre a controllo è stata utilizzata una procedura di estrazione casuale randomizzata stratificata per direzione. In particolare, per l'estrazione è stato impiegato il foglio di calcolo di LibreOffice, che consente di effettuare l'operazione in modo automatico secondo le percentuali determinate impostate a programma.

Poiché l'attività di controllo amministrativa e contabile è stata disposta sulla totalità delle Direzioni l'Ente ha fatto presente di non aver previsto ispezioni o indagini specificamente rivolte a determinati uffici piuttosto che ad altri, non rilevandosi specifica esigenza di un controllo puntuale e mirato unidirezionale, essendo identificato il rischio di eventuali fenomeni corruttivi, non tanto in ragione della specifica attività degli uffici o dei servizi, quanto in base alla tipologia di atto/contratto posto in essere.

Al punto 2.4 dei questionari 2020 e 2021 l'Ente ha dichiarato che gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso all'individuazione di settori di attività da sottoporre al controllo successivo. In sede istruttoria l'ente ha precisato che “tutti i settori sono soggetto a controllo” e che, in relazione alle tecniche di campionamento, è prevista la sottoposizione a controllo di una percentuale di atti facenti capo a tutte le direzioni dell'ente

stesso. Tuttavia, se con “settore” si intendesse far riferimento alle “tipologie di atti” sottoposti a controllo, le medesime sono effettivamente variate nel corso degli anni, anche tenuto conto di eventuali profili di maggior rischio corruttivo o di illegittimità.

Al punto 2.5 del questionario si è rilevato 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. L’ente comunica che ciò è accaduto in quanto il numero di proposte di atti che durante la procedura di adozione non hanno ottenuto il visto contabile, e non sono divenute pertanto esecutive, è risultato del tutto minimale.

3. Il controllo di gestione e il controllo strategico.

Il Comune ha confermato quanto già argomentato in occasione del medesimo controllo per gli anni 2018 e 2019 (deliberazione n. 30/2022/VSGC Sezione Controllo Regione Marche Corte dei conti), specificando che il controllo di gestione “...è previsto nel regolamento di cui all’atto n. 2/2013, all’art. 4 “Strutturazione dei sistemi di controllo interno” che non individua nello specifico la struttura dedicata al controllo di gestione e prevede la seguente articolazione per il sistema dei controlli:

- Segretario Generale
- Dirigente responsabile del Servizio Finanziario;
- Dirigenti responsabili dei servizi;
- Responsabile dell’Area Segreteria Generale;
- Responsabile dell’Area Bilancio, Entrate, Controllo di gestione;
- Responsabile dell’Area Risorse umane e organizzazione...”

I controlli di gestione e strategico sono esercitati in modalità integrata, in ragione della loro stretta correlazione “pur nel distinguo delle rispettive finalità conoscitive e dei profili di osservazione”. Tali controlli, per quanto riferito, sono di spettanza del Direttore generale, che si avvale del supporto del Dirigente del Settore finanziario, acquisendo informazioni da tutte le dirigenze dell’Ente. Il Direttore generale, inoltre, quale coordinatore del Nucleo di Valutazione, unitamente a questo, è tenuto al monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi, “con riguardo a quanto rilevante ai fini della valutazione della performance individuale della dirigenza, inclusi i profili riconducibili al controllo strategico e di gestione”.

Il focus del controllo strategico attuato dalla città di Ancona, si incentrerebbe “nella verifica del

processo attuativo degli obiettivi, il quale, a partire dalla fase di programmazione, si sviluppa facendo transitare le Linee Programmatiche nel Documento Unico di Programmazione (DUP) attraverso gli obiettivi strategici ed operativi e specificando questi ultimi nel Piano Esecutivo di Gestione (PEG)/ Piano integrato di attività ed organizzazione (PIAO), ove vengono ulteriormente esplicitati negli obiettivi esecutivi oggetto di valutazione. In questo modo è possibile rilevare come le scelte strategiche dell'amministrazione vengano realizzate, verificando:

- la congruità e/o gli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme e gli obiettivi operativi prescelti, le scelte operative effettuate;*
- le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate;*
- eventuali fattori ostativi, così come eventuali responsabilità per la mancata attuazione dei possibili rimedi al raggiungimento dei risultati attesi;*
- i risultati raggiunti rispetto agli indirizzi ed obiettivi assegnati, verificando il grado di utilizzo delle risorse assegnate, il rispetto delle tempistiche programmate, la quantità e/o qualità dei servizi erogati.*

Quanto al controllo di gestione, il focus si incentra nella verifica dell'efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.

In coerenza con le previsioni del D.lgs. n. 286/1999 e del D. lgs n. 150/2009 e relative linee guida prodotte dai competenti organismi nazionali *il controllo strategico e di gestione si sviluppano in coerenza con il Ciclo della Performance, acquisendo informazioni, report, documenti, dati contabili ed extra contabili, attivando colloqui e confronti tra Amministrazione (anche per il tramite del Direttore Generale e/o del Nucleo di Valutazione) e Dirigenza in ordine a verificare: lo stato di attuazione del mandato amministrativo e degli obiettivi di dettaglio programmati in cui questo si concretizza; l'efficacia, l'efficienza ed economicità dell'azione amministrativa.*

La funzione di controllo così organizzata, oltre che verificare i risultati raggiunti rispetto a quanto programmato, supporta l'aggiornamento della programmazione delle attività dell'ente (formalizzate in particolare nel Documento unico di programmazione e nel Piano integrato di attività ed organizzazione (PIAO) /Piano esecutivo di gestione, in cui vengono evidenziati anche indicatori di contesto), integrandosi quindi con i processi di valutazione delle Performance oltre che con quelli di definizione e controllo del Piano triennale per la prevenzione della corruzione e trasparenza.

Gli esiti di tale attività informativa sono indirizzati al Sindaco, alla Giunta, al Consiglio comunale oltre che alla Dirigenza tutta, all'Organo di revisione e al Nucleo di valutazione.

4. Il controllo sugli equilibri finanziari.

Anche in ordine al controllo sugli equilibri finanziari, confermando quanto già deliberato in sede di controllo 2018 e 2019 (deliberazione n. 30/2022/VSGC), il Comune di Ancona fornisce un quadro piuttosto puntuale della propria organizzazione, specificando che questo è esercitato sotto il coordinamento della Direzione Finanze, con la collaborazione del Direttore generale, del Segretario generale e di tutti i Dirigenti, ma anche con l'ausilio dell'Organo di revisione dell'Ente, con cui tutte le varie Direzioni si rapportano in un costante confronto.

In proposito l'Ente ha precisato che *“Dal punto di vista operativo, il monitoraggio degli equilibri finanziari viene svolto anche attraverso “gruppi di lavoro contabili” composti dagli addetti del Servizio finanziario e da almeno un dipendente di ciascuna Direzione, per approfondire di volta in volta le varie problematiche contabili e finanziarie. Inoltre, sempre nell'ottica della collaborazione tra gli uffici comunali, il personale del servizio finanziario fornisce assistenza al personale delle varie Direzioni comunali nelle operazioni di verifica contabile, sia nell'ambito dell'operazione di riaccertamento ordinario dei residui in sede di rendiconto della gestione, sia in occasione delle altre fasi di gestione del bilancio e del P.E.G”.*

In ordine a tale argomento, l'Ente ha, inoltre, segnalato come il proprio Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza preveda, nell'ambito del macro procedimento lavorativo (MPL) *“Predisposizione proposta di bilancio di previsione e sue variazioni”*, i seguenti rischi oggetto di monitoraggio:

- *il mancato rispetto dei vincoli di finanza pubblica e degli equilibri di bilancio e non attendibilità delle proposte di bilancio;*
- *la non attendibilità delle proposte di bilancio (inclusi i rilievi formali pervenuti dall'organo di controllo interno sulla regolarità amministrativo-contabile svolta in sede successiva), i rilievi degli organi di controllo interni ed esterni non considerati adeguatamente e l'errata applicazione dei principi e delle regole contabili;*
- *la non coerenza delle previsioni di bilancio con gli strumenti di programmazione dell'ente, con i vincoli di finanza pubblica e con gli equilibri di bilancio.*

Il medesimo Piano anticorruzione del Comune prevede le seguenti specifiche misure correttive:

- *la richiesta alle Direzioni di motivazione/spiegazione verbali o tramite e-mail degli eventuali*

importi anomali proposti;

- *l'informativa sui vincoli di bilancio mediante lettera/ circolare a tutte le Direzioni comunali;*
- *la verifica della coerenza delle previsioni di bilancio rispetto ai vincoli di legge.*

Segala, infine, il Comune che, con delibera n. 94 del 19/09/2023, il Consiglio comunale ha approvato il nuovo Regolamento di contabilità del Comune di Ancona. L'art. 36 del nuovo Regolamento, in merito al controllo degli equilibri finanziari, prevede che lo stesso è svolto sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio finanziario e che collaborano all'attività l'Organo di revisione, il Direttore generale (ove nominato), il Segretario generale ed i Responsabili di servizio. Il Responsabile del Servizio finanziario predispone la bozza di delibera, contenente una relazione illustrativa della situazione degli equilibri finanziari dell'Ente e degli eventuali obblighi derivanti dai vincoli di finanza pubblica, al fine di sottoporla all'esame della Giunta; a tale scopo, il Responsabile del Servizio finanziario richiede, con apposite note, ai responsabili della struttura organizzativa dell'ente tutte le informazioni necessarie a verificare la permanenza degli equilibri della gestione di competenza, della gestione dei residui, della gestione di cassa e delle società partecipate. Tale procedura, già applicata negli anni precedenti (pur in assenza di specifica disciplina regolamentare) è stata pedissequamente seguita anche in occasione della verifica della salvaguardia degli equilibri finanziari del bilancio di previsione 2023/2025, approvata con delibera del Consiglio comunale n. 49 del 26/07/2023.

5. Il controllo sugli organismi partecipati.

In base a quanto emerso in istruttoria, l'organizzazione del Comune di Ancona in ordine a tale tipologia di controlli, per gli esercizi considerati, è disciplinata da un apposito Regolamento. Tale controllo viene esercitato:

- “ - dal Sindaco, il quale partecipa, direttamente o tramite un assessore delegato, alle assemblee degli organismi partecipati e nomina, sulla base degli indirizzi deliberati dal Consiglio comunale, i rappresentanti del Comune negli organi amministrativi e di controllo di enti e società;*
- *dal Consiglio comunale, il quale decide sull'organizzazione dei servizi pubblici locali, delibera l'affidamento dei servizi, approva l'assunzione di nuove partecipazioni nonché le eventuali azioni di razionalizzazione e gli indirizzi ed obiettivi verso cui orientarne la gestione in sede di approvazione del Documento Unico di Programmazione;*
- *dalla Giunta comunale, la quale individua la Direzione competente per materia alla redazione del*

contratto di servizio;

- dal Direttore Generale, il quale sovrintende il processo di definizione degli indirizzi verso cui orientare la gestione degli organismi partecipati con il supporto delle Direzioni competenti per materia e della Direzione Finanze;*
- dall'Ufficio Controllo Organismi Partecipati, costituito all'interno della Direzione Finanze e composto da 2 unità, il quale effettua il controllo contabile e coadiuva le altre Direzioni nell'ambito del controllo gestionale. Negli anni 2018 e 2019 il controllo è stato volto principalmente alla verifica della corretta attuazione della normativa introdotta dal d.lgs. n. 175/2016 (TUSP), nonché al rispetto dei vincoli in materia di società in house providing;*
- dai Dirigenti competenti per materia, i quali svolgono il controllo di committenza e si occupano della regolare esecuzione del contratto di servizio.*

In ottemperanza a quanto disposto dal regolamento per i controlli sugli organismi partecipati dal Comune, sugli stessi viene esercitato il controllo contabile nelle seguenti fasi:

- a preventivo, attraverso il controllo del piano economico-finanziario e del piano industriale, se proposto;*
- nel corso della gestione, attraverso l'analisi delle comunicazioni di eventuali scostamenti dal budget relativamente alle principali voci del conto economico (ricavi, valore produzione, costi della produzione, con particolare riguardo ai costi del personale), l'analisi della relazione semestrale o delle relazioni trimestrali sull'andamento della situazione economico-finanziaria, l'analisi della relazione relativa alle stime sulla chiusura dei conti e l'analisi dei risultati delle verifiche periodiche sulla correttezza della contabilità aziendale svolte, secondo le norme di legge e degli statuti societari, dagli organi di revisione e controllo delle società;*
- a consuntivo, attraverso l'analisi dei documenti di rendicontazione previsti dal Codice civile (bilancio d'esercizio, bilancio sociale, relazione sulla gestione) per l'esame dei principali indicatori contabili.*

L'andamento contabile degli organismi viene poi esaminato nella Relazione sugli Equilibri, redatta dal Dirigente della Direzione Finanze annualmente entro il mese di luglio, e trasmessa all'organo esecutivo e all'Organo di revisione. La conoscenza dei risultati globali delle gestioni relative agli organismi che fanno parte del Gruppo Amministrazione Pubblica, infine, è assicurata dal bilancio consolidato che viene approvato annualmente con delibera consiliare, su proposta della Direzione Finanze.

Il Comune di Ancona non detiene partecipazioni in Istituzioni né aziende speciali, ma in diciassette enti partecipati diversi dalle società e dieci società partecipate direttamente, di cui n. 5 in house, che sono state dettagliatamente elencate.

Al punto 6.3 del questionario 2020 e al punto 6.4 del questionario 2021 l'Ente dichiara che non sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali

controllati dall'ente: Per quanto riguarda i *budget* delle società "in house" e degli organismi strumentali controllati dall'Ente, al relativo quesito è stata fornita risposta negativa in quanto la domanda è stata interpretata nel senso dell'approvazione dei budget con atti formali da parte del Comune. Infatti, tali budget sono approvati dai rispettivi organismi partecipati, i quali li trasmettono al Comune, ma non vengono approvati direttamente da quest'ultimo. L'ufficio Controlli Organismi Partecipati procede poi all'analisi dei budget trasmessi dagli organismi partecipati e produce una relazione che viene comunicata alla Giunta ed è utilizzata dall'Assessore che prende parte alle assemblee.

6. Il controllo sulla qualità dei servizi

In base a quanto riferito, il Comune di Ancona, già da diversi anni, *"... ha sostanzialmente confermato l'organizzazione del controllo sulla qualità dei servizi già in essere, pur nell'ambito di un percorso di graduale e continua implementazione ed affinamento degli strumenti adottati"* (deliberazione n. 30/2022/VSGC Corte dei conti Sezione di controllo per la Regione Marche). Il Comune di Ancona si è da tempo attivato, con riferimento ai servizi pubblici, al fine di dare concreta attuazione ai concetti di standard di qualità delle prestazioni rese, nonché alla valutazione della qualità dei servizi, tra cui quella effettuata dagli utenti in relazione ai servizi a domanda individuale".

L'Ente ha inoltre proceduto ad una progressiva implementazione delle Carte dei servizi, riconoscendone il ruolo strategico quale *"strumento di gestione della qualità degli stessi, finalizzato ad esplicitarne le caratteristiche ed i contenuti, le modalità di accesso e fruizione, unitamente agli standard di qualità della prestazione ed alle eventuali forme di tutela degli utenti per il mancato rispetto degli standard"*. Al fine di garantire un innalzamento del livello di qualità dei servizi offerti ai cittadini, ha avviato, inoltre, un lavoro di *affinamento* dei disciplinari di gara, così da obbligare i terzi gestori al rispetto dei medesimi standard definiti per i servizi gestiti in economia. Un ruolo rilevante su tale fronte, infine, viene svolto dall'Ufficio Relazioni con il pubblico - URP - , la cui istituzione ha favorito *"... la rilevazione delle segnalazioni dell'utenza rispetto a tutti i servizi erogati dall'Ente"*. Il controllo, quindi, sulla qualità dei servizi è attuato dal Comune di Ancona, tramite il proprio Direttore generale, che, per l'espletamento di tale funzione, si avvale dell'ufficio URP e dei Dirigenti preposti o comunque *"direttamente interessati dall'attivazione dei controlli"*.

"Il controllo viene espletato tramite:

- *la certificazione di qualità;*

- *la misurazione della soddisfazione dei "clienti" interni ed esterni delle varie strutture comunali tramite customer satisfaction o strumenti semplificati di gradimento;*
- *la gestione e monitoraggio delle segnalazioni e dei reclami inerenti i servizi del Comune ed il suo territorio che garantisca una corretta informazione tra ente e cittadino anche con eventuali interventi di correzione necessari".*

Nel periodo oggetto di controllo (esercizi 2020,2021), l'Ente ha inoltre individuato alcuni particolari servizi, su cui focalizzare il proprio controllo, attuato, oltre che per il tramite del sistema sopra illustrato, anche tramite la somministrazione di questionari di *customer satisfaction*, o tramite l'attivazione di particolari metodi di valutazione dell'utenza, per servizi di cui è stata informatizzata la modalità di richiesta, quale servizio asilo nido e scuolabus. *"Detti questionari di customer satisfaction hanno avuto ad oggetto l'erogazione dei servizi Educativi scolastici/Sociali/Culturali/di riscossione tributi e dal 2022 anche turistici".*

In sede istruttoria sono stati richiesti da questa Sezione chiarimenti in ordine al punto 7.9 dei questionari 2020 e 2021 ove l'Ente dichiara "non disponibili" confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, riportando nel campo Note la dicitura *"Non sono disponibili dati omogenei e confrontabili"*. A tal riguardo l'ente ha chiarito che, come già riscontrato in precedenti referti, provvede ad effettuare confronti con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, non tanto sistematicamente quanto piuttosto in rapporto a situazioni puntuali; ciò tenuto conto delle esigenze informative di cui l'ente di volta in volta può necessitare e che non risultano rilevabili e disponibili in banche dati. L'ente specifica che *"quanto sopra, anche alla luce delle diverse condizioni di contesto in cui vengono erogati i servizi dalle varie amministrazioni oggetto di potenziale confronto e della conseguente, "talvolta", limitata portata informativa degli elementi conoscitivi disponibili.*

È infatti necessario, per poter effettuare raffronti che portino a risultati anche statisticamente utili, disporre di omogenei contesti organizzativi di svolgimento dei servizi e quindi di omogenei criteri e parametri valutazione e misurazione, siano essi della "prontezza e tempestività/adequatezza" dei tempi di risposta o della "coerenza ed esaustività" delle risposte medesime non sempre riscontrabili. Ad esempio, a tutt'oggi, la disponibilità dei dati sul portale Opencivitas si limita ancora al 2019 e non forniscono peraltro elementi di valutazione e raffronto della qualità, in maniera specifica".

7. Controlli riferiti all'emergenza sanitaria COVID

I sistemi di controllo ordinariamente adottati dall'ente sul punto sono stati ritenuti adeguati e

congrui rispetto alle esigenze del contesto pandemico, anche in rapporto alla normativa “emergenziale” all’uopo definita dal legislatore. Difatti, il sistema dei controlli non verifica solo la corretta applicazione del disposto normativo, ma verifica anche i presupposti e le motivazioni dallo stesso indicati. A ciò si aggiunge che il Piano anticorruzione prevede, oltre al controllo in capo al Segretario generale, controlli a campione all’interno delle singole Direzioni.

L’ente ha prodotto le certificazioni sull’utilizzo dei fondi per affrontare l’emergenza sanitaria, relativamente agli esercizi 2020, 2021 e 2022, nel rispetto dei termini e delle modalità prescritte dalla norma. Ad oggi non sono pervenute segnalazioni o rilievi dagli organi statali preposti al controllo delle certificazioni in questione, né è stato necessario ritrasmettere le certificazioni già inviate.

8. Controlli sul PNRR

In base a quanto emerso in istruttoria, il Comune di Ancona in ordine a tale tipologia di controlli ha *“...informalmente costituito un gruppo di lavoro composto, per ogni singolo intervento, dal Responsabile unico del procedimento “RUP”, dal relativo dirigente di riferimento, dalla Direzione Finanze e dalla Direzione Gare e Appalti, coordinato dal Direttore Generale nello svolgimento delle funzioni proprie, al bisogno. Il gruppo di lavoro ha effettuato incontri di formazione interni e ha elaborato carte di lavoro utili al monitoraggio dei progetti”*.

La Giunta comunale, quale organo esecutivo, ha fornito direttive al gruppo di lavoro, sia per la partecipazione ai bandi PNRR, sia per il raggiungimento degli obiettivi.

Da parte del Segretario generale, dopo una serie di incontri organizzativi, sono state adottate “Check-list”, tutt’oggi in vigore, di ausilio ed a supporto di ciascun “RUP”, in cui sono indicati tutti gli elementi e parametri di riscontro e controllo da verificare per ciascuna fase di attuazione del singolo progetto. Ciò in linea con le verifiche che la norma pone in capo al “RUP” D.L. 77/2021, non solo in riferimento agli aspetti tecnici ma anche in riferimento al raggiungimento di “targets e milestones” propri di ciascuna progettualità.

La risposta negativa fornita dal Comune ai punti del questionario 2021 relativi: alla individuazione di una struttura del responsabile/referente per l’attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR; alla adozione di specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi all’attuazione del PNRR; alla produzione di specifici report di controllo di gestione, indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della

gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR e il rispetto dei tempi programmati si riconduce, precisa l'Ente, al fatto che *“nel corso del 2021, l'Ente ha avuto contezza di avere progetti finanziati tramite il PNRR dal mese di novembre e si è subito attivato con il gruppo di lavoro, organizzandosi in tal senso ed attivando nei primi mesi del 2022 controlli ex-post tramite RUP e gruppo di lavoro sui singoli interventi, formalizzando tali controlli in atti ricognitori di riconducibilità/ammissibilità al canale di finanziamento di che trattasi.*

Nel corso del mese di aprile 2023 il comune di Ancona ha formalizzato l'organizzazione della governance così sperimentata (deliberazioni di Giunta n. 188/2023 e 250/2023) e, con *particolare riferimento ai controlli successivi di regolarità amministrativa in applicazione dell'art. 9, comma 3, del D.L. 77/2021 disciplinante la Governance del PNRR e l'art. 147bis co. 2 TUEL, con determina dirigenziale n. 1396 del 29.05.2023 è stato adottato il Piano 2023 sui controlli interni successivi di regolarità amministrativa degli atti adottati nell'ambito degli interventi finanziati con fondi PNRR in applicazione dell'art. 7, comma 5, del Regolamento sui controlli interni.*”

DIRITTO

I controlli interni rappresentano un fondamentale strumento, a garanzia del buon andamento della Pubblica Amministrazione, fornendo ai vertici dell'Ente le informazioni necessarie a valutare l'andamento delle gestioni nonché, in presenza di criticità o disfunzioni, elementi di orientamento per l'adozione delle opportune misure correttive.

A partire dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, è stato avviato un processo di potenziamento delle funzioni di controllo interno delle Autonomie Locali, contestualmente alla progressiva riduzione dei controlli di legittimità sugli atti di Regioni, Province e Comuni e, di converso, al conferimento di maggior spazio per il controllo interno sulla regolarità amministrativa e contabile, sulla gestione, sulla valutazione e il controllo strategico, da attuarsi all'interno di ciascuna Amministrazione mediante apposite strutture a ciò deputate. Il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha successivamente ridisegnato l'assetto delineato dal TUEL, innovando le originarie tipologie di controlli interni, rendendo più stringente il controllo di regolarità amministrativa e contabile, eliminando dall'assetto originario la valutazione della dirigenza e prevedendo verifiche e valutazioni sugli equilibri finanziari dell'Ente, sullo stato di attuazione di indirizzi ed obiettivi gestionali, sull'efficacia ed economicità degli organismi gestionali esterni all'Ente, sulla qualità dei servizi erogati - sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni - nonché sulle società partecipate, secondo metodologie e criteri che attengono ad aspetti, tanto di regolarità amministrativa e contabile, quanto gestionali e

strategici.

Il legislatore ha attribuito, in primo luogo, ampia rilevanza al **controllo di regolarità amministrativa e contabile** degli atti (comma 1 dell'art. 147 del TUEL) finalizzato *“a garantire [...] la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa”*, sia in fase preventiva che in via successiva. Questa prima tipologia rappresenta quindi un presupposto imprescindibile di ogni altro controllo, previsto al successivo comma del medesimo art. 147, in quanto tutti implicano, a monte, una verifica circa 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”*, anche quello di regolarità contabile del responsabile finanziario, ex art. 49 del TUEL, nonché il visto attestante la copertura finanziaria, di cui all'art. 153, comma 5, del TUEL. In un tale contesto, appare di particolare rilievo il ruolo assunto dal responsabile del servizio finanziario il quale, ai sensi del citato 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; le modalità, definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, non possono tuttavia prescindere dal ricorso ad una ragionata tecnica di campionamento, fondata sulla valutazione del rischio potenziale di irregolarità.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (delibera n. 5/SEZAUT/2017/INPR del 3 aprile 2017), infatti, in proposito, precisa: *“La verifica del funzionamento di tale tipologia di controllo non deve prescindere dalla fase successiva rappresentata dai controlli sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere dall'amministrazione locale, effettuati sulla base di un campionamento casuale, le cui tecniche assurgono ad un ruolo centrale, in vista del conseguimento stesso delle precipue finalità di tale forma di controllo. A quanto sopra deve aggiungersi la necessità di consentire uno stretto monitoraggio delle direttive impartite ai servizi dal responsabile del servizio finanziario, in ragione delle ricadute in termini sia di adeguamento alle stesse e regolarizzazione degli atti oggetto di controllo, sia di programmazione delle linee di sviluppo di tale forma di verifica, che dovrà essere efficacemente diretta proprio verso quei settori che maggiormente sono stati oggetto di interventi correttivi nel corso della gestione considerata, in quanto più degli altri suscettibili di errori ed esposti ad irregolarità ed illiceità”*.

Il **controllo di gestione** (art. 147, comma 2, lettera a) è compiutamente disciplinato nei suoi principi dal T.U.E.L., 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, evidenziando eventuali scostamenti tra obiettivi e risultati, al fine di adottare i conseguenti provvedimenti correttivi. Il controllo di gestione 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 agli standard prefissati, con lo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa e 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, in primo luogo, l'implementazione di un sistema di contabilità economico patrimoniale affidabile ed 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.

Il controllo di gestione è svolto, 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 T.U.E.L.) 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 e *target* da perseguire. Tali obiettivi, come sottolineato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 6 del 2016), non consistono in una mera ricognizione delle funzioni intestate ai diversi settori, ma debbono rappresentare una sintesi dei livelli di efficacia ed efficienza che si intendono conseguire.

La verifica dell'efficacia (intesa quale idoneità della gestione a conseguire gli obiettivi fissati

da leggi o atti di programmazione), dell'efficienza (intesa quale idoneità a raggiungere i risultati con l'ottimale utilizzo dei mezzi, *rectius*, i risultati predeterminati con il minimo delle risorse ovvero il massimo dei risultati con una predeterminata quantità di risorse) e dell'economicità (consistente nella razionale acquisizione delle risorse umane e strumentali) dell'azione amministrativa, è svolta rapportando, per ciascun servizio e, ove possibile, per unità di prodotto, risorse acquisite e costi ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali.

Il **controllo strategico** è strettamente legato all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, di cui costituisce il presupposto fondamentale. L'attività di controllo strategico è finalizzata, infatti, a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo. Attraverso la forma di controllo in esame si vuole dare un giudizio complessivo, sintetico ed aggregato sulla performance dell'intera organizzazione.

Il **controllo sugli equilibri finanziari**, disciplinato dall'art. 147-quinquies TUEL è diretto a garantire il costante controllo degli equilibri finanziari, della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche ai fini dell'attuazione degli obiettivi di finanza pubblica. Il controllo sugli equilibri non può prescindere dall'esame dell'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni, almeno nella misura in cui tale andamento comporti ripercussioni sul bilancio dell'ente. Tale controllo viene svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario; gli esiti dell'attività, di regola, sono comunicati al segretario generale dell'ente, 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 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, in presenza di situazioni pregiudizievoli degli equilibri del bilancio, dispone l'obbligo di segnalazione agli organi di governo nonché alla Corte dei conti.

Quanto al **controllo sulle società partecipate**, l'art. 147-quater, attribuisce ad un ufficio dell'ente proprietario, appositamente preposto, 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 di adeguati correttivi, nei casi di scostamento dagli obiettivi, nella stessa ottica che informa il controllo di gestione.

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

Quanto ai **controlli riferiti all'emergenza sanitaria COVID-19 e sul lavoro agile**, rappresentando la pandemia un evento senza precedenti per imprevedibilità degli esiti, per gravità, durata e dimensioni, si sono aperti scenari inediti per gli enti del settore pubblico, che hanno messo a dura prova la loro finanza.

Per affrontare le criticità di tale situazione emergenziale, un contributo significativo è stato fornito dal sistema dei controlli interni di ciascuna Amministrazione, al fine di rafforzare al massimo, in questo periodo, i processi di controllo. In tale contesto, le varie componenti del sistema sono state chiamate a non affidarsi più esclusivamente ai principi e alle prassi anteriormente vigenti. È apparso necessario, infatti, dotarsi di adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) per fornire idonee risposte alle sfide dell'emergenza, modificando anche l'approccio ai controlli sotto svariati profili

(programmazione dei controlli, procedure di lavoro, aree di controllo, metodologie) al fine di assicurare lo svolgimento dei servizi essenziali.

L'evolversi della situazione sanitaria, il carattere particolarmente diffuso dell'epidemia e i vari provvedimenti limitativi agli spostamenti delle persone hanno reso infatti necessaria l'applicazione di misure tese a ridurre i contatti sociali. In particolare, ciascun ente ha dovuto adottare un modello organizzativo idoneo a prevenire il contagio "in occasione di lavoro" ricorrendo, tra gli altri, ai contratti di lavoro agile.

In tale contesto l'attività di controllo della Corte dei conti mira a verificare la capacità degli Enti territoriali di attivare misure anticicliche per reagire allo stress prodotto dalla pandemia riadattando gli strumenti di controllo interno all'esigenza di monitorare gli obiettivi necessariamente modificati.

I controlli sull'attuazione degli interventi del PNRR risultano di particolare interesse per tutti gli enti locali, in quanto forniscono utili indicazioni per implementare in modo efficace la governance ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di *target* e *milestone* del PNRR di cui l'ente locale è soggetto attuatore, nonché per orientare il sistema dei controlli interni al fine di verificare il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE.

Occorre precisare che l'obbligo di adeguare il sistema dei controlli interni alle esigenze di monitoraggio della corretta attuazione del PNRR riguarda tutti gli Enti locali, a prescindere dalla dimensione, nella misura in cui gli stessi rivestano il ruolo di soggetti attuatori di interventi previsti dal PNRR.

L'entità delle risorse del PNRR messe a disposizione degli enti locali amplia, infatti, la loro capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza, che non possono prescindere da una adeguata risposta sul piano organizzativo e che, soprattutto negli enti di minori dimensioni, presuppone la necessità di semplificare procedure e modalità di attuazione dei controlli, adottando soluzioni adatte alla realtà organizzativa in cui si muovono ma, nel contempo, garantendo la piena rispondenza dei controlli alle disposizioni normative di riferimento. In tale ottica il sistema dei controlli dovrebbe in ogni caso fruire di un sistema organizzativo interno (c.d. "governance") che coordini i tre principali soggetti coinvolti nell'attuazione di milestone e target del PNRR (ufficio finanziario, ufficio tecnico e segretario comunale) che dovranno assicurare: a) l'adozione delle modalità di contabilizzazione derogatorie delle risorse

del PNRR; b) il rispetto delle scadenze di rendicontazione; c) i controlli di regolarità fondamentali per rilevare tempestivamente irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi; d) la predisposizione di un sistema informativo con cui garantire la tracciabilità contabile dei flussi finanziari ed il puntuale rispetto del vincolo di destinazione impresso sulle risorse incluse nel PNRR.

L'istruttoria condotta per gli esercizi 2020-2021 ha evidenziato un adeguato sistema di controlli interni del Comune di Ancona nelle sue articolazioni tradizionali, come sopra descritte, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento, recentemente aggiornato con un nuovo Regolamento sui Controlli Interni approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 125 del 7.12.2021. Il nuovo Regolamento – che risulta attualmente in vigore e disciplina tutti i controlli interni nell'ottica di una sempre maggiore integrazione tra gli stessi - si prefigge l'obiettivo di assicurare controlli efficaci e puntuali con strumenti flessibili, al fine di raggiungere il risultato senza appesantimento delle procedure amministrative, in linea con il principio di effettività ed economicità di cui all'art. 1 della L. 241/1990.

Con riguardo a quest'ultimo punto – sottolinea il Comune - il Regolamento prevede sistemi di aggiornamento rispetto alle sopravvenienze storico-normative o alle indicazioni che provengono dalla stessa Corte dei Conti che hanno consentito, peraltro, un adeguamento dei controlli successivi ex art. 147-bis, comma 2, TUEL alla normativa sovranazionale per la verifica degli atti PNRR attraverso l'emanazione di un Piano, a ciò solo dedicato, adottato con determina dirigenziale n. 1396 del 29.05.2023.

In merito ai **controlli di regolarità amministrativa e contabile**, sulla base di quanto dichiarato nel referto non sono state adottate, nel periodo di riferimento, delibere prive di parere tecnico e contabile ovvero con pareri contrari; tali controlli, nella fase preventiva, come chiarito in sede di riscontro istruttorio, sono stati esercitati dall'Ente nel pieno rispetto di quanto disposto dagli artt. 147-bis e 49 del TUEL.

Il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, affidato al Segretario generale, è stato attuato, per quanto riferito, in coerenza con le specifiche previsioni normative del Regolamento comunale in materia di controlli interni (art. 7) e sulla base del *Piano annuale dei controlli successivi*.

L'Ente ha dichiarato, inoltre, che il controllo successivo, negli esercizi presi in esame, è stato disposto, nel rispetto della propria disciplina regolamentare, sulla percentuale di atti

scelti casualmente mediante procedura informatica (foglio di calcolo LibreOffice), indicata nel Piano annuale.

Il nuovo regolamento appare in linea con le raccomandazioni della Sezione in merito alla individuazione del campione di riferimento sulla base di tecniche statistiche maggiormente sofisticate, che proiettino i controlli nella logica del rischio, presidiando, in maniera non casuale, le aree più esposte alla possibilità di irregolarità, anche in una prospettiva ciclica, che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti.

In tale ambito, l'Ente ha congegnato un sistema di selezione degli atti da sottoporre a controllo costruito sulla scorta di valutazioni di impatto economico, rischio corruttivo o margine di errore prendendo in considerazione le esperienze e le risultanze degli anni precedenti.

Sulla base di tali indicazioni è stato, in primo luogo, ampliato il campione di controllo a tutte le determinazioni con o senza impegno di spesa, comprendendo anche quelle che non sono soggette a visto di regolarità contabile, in quanto prive di riflessi diretti sulla situazione finanziaria o economico/patrimoniale dell'ente.

Il nuovo Regolamento ha previsto, inoltre, una selezione mirata del campione nell'ambito del quale avviene la successiva procedura estrattiva. Sugli atti individuati come "a rischio" o comunque da attenzionare è stata prevista una percentuale di controllo molto alta (50% dei contratti per ciascuna direzione con un minimo di 5 e un massimo di 20 contratti per direzione). Nello specifico ai sensi dell'art. 8 del Regolamento sono stati presi in considerazione i contratti di appalto, concessioni, locazioni di immobili e comodati d'uso stipulati con scrittura privata. In materia di appalti e concessioni la focalizzazione sulle scritture private orienta il controllo verso quei contratti che hanno un valore economico superiore ai 40.000 euro e non risultano pertanto stipulabili con semplice lettera commerciale ai sensi dell'art. 32, comma 14, del d.lgs. 50/2016, (oggi art. 18 del D. Lgs. n.36/2023). Detta previsione ha inoltre l'effetto di sottoporre ad un controllo più penetrante le procedure di affidamento svolte dalle varie Direzioni comunali, considerate particolarmente sensibili.

Quanto alla tipologia di atti, sono stati presidiati in maniera particolare quelli che attribuiscono vantaggi economici rilevanti diretti o indiretti, con attenzione alle attribuzioni in uso a privati con o senza corrispettivo di beni immobili o mobili di proprietà dell'Ente.

Il Regolamento prevede inoltre un controllo penetrante sulle ordinanze dirigenziali che vengono prese tutte in considerazione per la formazione del campione nell'ambito del quale operare l'estrazione casuale su base percentuale. Ciò allo scopo, da una parte di saggiare il

corretto esercizio del potere sanzionatorio e di confisca da parte del Comune, nell'ambito della L. 689/1981, dall'altro di presidiare particolari settori considerati sensibili o particolarmente rilevanti; nell'ultimo controllo sono stati in particolare attenzionati: gli atti emessi dal Corpo di Polizia Locale ai sensi degli art. 6 e 7 del D.lgs. 285/1992 in relazione alla circolazione stradale; le ordinanze in materia Edilizia ai sensi del DPR 380/2001 ed in materia di commercio ai sensi della L. Regione Marche n. 27/2009 e n. 22/2021; le ordinanze in materia di igiene e sanità.

Anche in merito all'osservazione di questa Sezione circa l'opportunità, pur in mancanza di accertate criticità nelle fasi precedenti e successive, di programmare, compatibilmente con le risorse dell'Ente, "ispezioni ed altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa di Uffici e/o servizi più esposti a rischi di comportamenti non legittimi", si evidenzia che il nuovo Regolamento sui Controlli Interni prevede un sistema di controllo ispettivo orale o scritto. Nello specifico la possibilità di svolgere indagini di tipo ispettivo è oggetto di apposita previsione all'art. 9 comma 3 e ss. del Regolamento che stabilisce: *Ove ritenuto opportuno dal Segretario generale possono essere effettuate altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi. In particolare con "altre indagini" deve intendersi la possibilità di procedere ad un colloquio ispettivo, eventualmente anche mediante corrispondenza, da effettuarsi con il responsabile del procedimento e/o Dirigente della Direzione cui fa capo un atto dal cui controllo siano emerse irregolarità. Il colloquio ispettivo di cui al comma precedente è espletato nel rispetto del principio della selezione casuale degli atti: l'individuazione dello specifico ufficio o servizio da sottoporre ad altre indagini avviene pertanto mediante procedura estrattiva. Dell'avvenuto colloquio ispettivo dà atto il Segretario generale mediante redazione di sintetico verbale o con conservazione agli atti della corrispondenza ad esso relativa."*

Il controllo di gestione e il controllo strategico - coordinato, secondo le proprie disposizioni regolamentari, dal Segretario generale, il primo, ed dal Direttore generale, il secondo - sono esercitati dall'Ente in modalità integrata, per la loro stretta correlazione, e in coerenza con il ciclo della *performance*, nel rispetto di quanto previsto dal D. Lgs. n. 286/1999 e D. Lgs n. 150/1999.

I percorsi di miglioramento attivati, hanno inteso fornire strumenti quanto più idonei a guidare le scelte dell'amministrazione in un quadro informativo unitario ed integrato in grado di dar conto: a) del contesto in cui si sviluppano e definiscono le politiche amministrative dell'Ente; b) del grado di attuazione dei programmi; c) del livello di realizzazione degli obiettivi

assegnati; d) degli eventuali impatti sul quadro socio economico di riferimento; e) del livello di adeguatezza nell'assegnazione delle risorse tra settori dell'ente; f) degli andamenti in termini di efficacia, efficienza e qualità nella erogazione ordinaria dei servizi.

In merito al **controllo di gestione**, dai referti emerge che l'Ente, negli anni considerati, ha correttamente articolato tale attività di controllo nelle sue fasi fondamentali; a fronte, tuttavia, di due report periodici sul controllo di gestione, la Sezione rileva la presenza di ulteriori margini di miglioramento. L'attivazione di sistemi di controllo di gestione è infatti 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 standard prefissati, allo scopo di verificarne l'efficacia, l'efficienza e l'economicità; per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Una elaborazione non sempre tempestiva ed aggiornata difficilmente può garantire il costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi. 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).

In tale direzione, l'Amministrazione ha evidenziato che, nel corso dell'anno 2022, ha implementato la tempestività nella produzione di report, con specifica attenzione agli obiettivi ritenuti prioritari rispetto al Programma di mandato, meglio controllando e meglio orientando le scelte e le azioni degli uffici dell'Ente.

In concreto è stata intensificata la frequenza dei controlli e la relativa reportistica (pur non formalizzandola in deliberazioni ma adottando verbali ad uso interno) attivando ulteriori 6 momenti di verifica rispetto a quelli ordinariamente previsti, coinvolgendo tutta la dirigenza dell'Ente, con positivo riflesso sui risultati conseguiti.

Sono state, inoltre, rafforzate le procedure di rilevazione e di analisi nell'utilizzo delle risorse, verificando in maniera complessiva per ciascun servizio l'effettivo livello di utilizzo delle risorse umane ed economiche assegnate oltre che la capacità di acquisizione delle entrate programmate. Anche la rilevazione degli output prodotti nell'ambito della ordinaria gestione

è stata implementata consentendo il reperimento di elementi di valutazione della performance individuale della dirigenza.

Più in dettaglio, sono state definiti con ciascun Dirigente, e quindi per tutti i Servizi dell'Ente, i contenuti di un nuovo strumento informativo che dia conto: 1) delle risorse umane assegnate ed effettivamente disponibili in servizio, quantificate in mesi uomo; 2) delle risorse economico finanziarie assegnate in fase di previsione, di assestamento verificandone poi gli effettivi impegni e pagamenti ovvero gli accertamenti ed incassi; 3) dei principali out-put realizzati dagli uffici; 4) degli indicatori di efficacia / efficienza e, laddove pertinenti, di tempestività quali utili elementi di riscontro della qualità del servizio realizzato.

In tale ambito il Comune, pur segnalando di non avvalersi di un sistema di contabilità economico-patrimoniale analitico generalizzato, ha evidenziato che analisi relative al costo dei servizi comunali possono essere condotte utilizzando le risultanze della contabilità finanziaria la quale, a seguito dell'introduzione dell'armonizzazione contabile è in grado di rilevare, con maggiore precisione, anche gli aspetti economici della gestione e ciò, in particolare, nel Comune di Ancona che si avvale di una struttura del P.E.G. caratterizzata da una elevata analiticità dei capitoli di spesa, che consente di rilevare in maniera sufficientemente dettagliata la spesa/costo dei servizi.

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

La Sezione prende atto del corretto approccio dell'Ente a tale tipologia di controllo, ritenendo, comunque, che anche la concreta attuazione dello stesso, considerata l'organizzazione complessa e strutturata dell'Ente, capoluogo di regione, presenti margini di ulteriore miglioramento.

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

situazione emergenziale”, precisa ancora la Sezione delle autonomie, “implica la necessità di adozione di nuovi piani strategici, da adeguare in relazione alle mutate misure organizzative ed alle nuove urgenze nella gestione dell’Ente. Ciò potrebbe indurre a rivedere le priorità e a ricalibrare gli interventi prioritari, anche individuando ulteriori risorse da impiegare”.

Tutto ciò presuppone, pertanto, la necessità di elaborare ed utilizzare al meglio tutti gli indicatori disponibili, in modo tale da consentire una misurazione del grado di raggiungimento degli obiettivi programmatici, non solo a rendiconto, ma anche a preventivo e durante l’esercizio.

Anche in tale settore sono stati avviati dal 2022 alcuni dei percorsi di miglioramento; sotto l’aspetto strumentale sono state implementate le banche dati disponibili atte a delineare le dinamiche del contesto socio - economico cittadino, sia a supporto di una più consapevole formulazione di scelte strategiche, sia quale riferimento per osservare gli impatti delle successive azioni realizzate; sotto il profilo procedurale è stata aggiunta, dapprima quale buona pratica e poi quale norma regolamentare, la prassi di relazionare formalmente al Consiglio Comunale circa lo stato di attuazione, puntuale, di tutti i piani e programmi di propria competenza, in occasione della predisposizione del DUP e relativa nota di aggiornamento.

In relazione al **controllo sugli equilibri finanziari**, diretto e coordinato dal Responsabile del servizio finanziario, con la collaborazione dell’organo di revisione, del Direttore generale, del Segretario comunale e di tutti i dirigenti comunali dei vari settori/servizi, la Sezione prende atto del corretto approccio dell’Ente al controllo, invitando a perseverare nel percorso intrapreso, implementando, costantemente, i flussi informativi, necessari alla attivazione tempestiva dei processi correttivi, in grado di interrompere *trend* gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio nonché ripristinare, ove necessario, il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari.

In tale direzione si muove anche il nuovo Regolamento di contabilità del Comune di Ancona (approvato con delibera n. 94 del 19/09/2023), L’art. 36 del nuovo Regolamento, in merito al controllo degli equilibri finanziari, prevede che lo stesso è svolto sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio finanziario e che collaborano all’attività l’Organo di revisione, il Direttore generale (ove nominato), il Segretario generale ed i Responsabili di servizio.

Il Responsabile del Servizio finanziario predispone la bozza di delibera, contenente una

relazione illustrativa della situazione degli equilibri finanziari dell'Ente e degli eventuali obblighi derivanti dai vincoli di finanza pubblica, al fine di sottoporla all'esame della Giunta; a tale scopo, il Responsabile del Servizio finanziario richiede, con apposite note, ai responsabili della struttura organizzativa dell'ente tutte le informazioni necessarie a verificare la permanenza degli equilibri della gestione di competenza, della gestione dei residui, della gestione di cassa e delle società partecipate. Tale procedura, già applicata negli anni precedenti (pur in assenza di specifica disciplina regolamentare) è stata seguita anche in occasione della verifica della salvaguardia degli equilibri finanziari del bilancio di previsione 2023/2025, approvata con delibera del Consiglio comunale n. 49 del 26/07/2023.

Anche in ordine al **controllo sugli organismi partecipati**, si ravvisa un approccio consapevole dell'Ente alle varie problematiche.

In tale ambito, la Sezione raccomanda la prosecuzione delle attività e della metodologia di lavoro 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**, secondo la Sezione delle autonomie della Corte dei conti, si prefigge l'obiettivo di misurare l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione di questi rispetto a *standard* predefiniti, tramite la rilevazione della c.d. *customer satisfaction*, al fine di fornire risposte sempre più adeguate alle esigenze espresse dai fruitori dei servizi.

Dall'esame istruttorio e dal contraddittorio cartolare instaurato, emergono, in merito a tale tipologia di controlli, margini di miglioramento, con particolare riferimento alla analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi, che non può essere limitata solo ad alcuni ma che va estesa alla totalità dei servizi forniti.

Nonostante l'Ente, in risposta alle richieste istruttorie, abbia fornito adeguati chiarimenti agli elementi di criticità riscontrati, la Sezione rimarca l'importanza di tale tipologia di controllo, capace di intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello

scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito.

La necessità di una effettiva valutazione della qualità del prodotto o del servizio realizzato in rapporto al livello di utilità collettiva raggiunto, al fine di evitare apprezzamenti autoreferenziali, richiede verifiche di gradimento non episodiche e saltuarie ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo che si arricchisce anche grazie a confronti sistematici con altre amministrazioni, in ordine al livello di qualità raggiunto.

In tale ambito l'Amministrazione, oltre a confermare la sistematicità e la regolarità con la quale vengono attuate le analisi di soddisfazione dell'utenza per i servizi a domanda individuale rivolti a categorie particolarmente sensibili, ha evidenziato un percorso di progressiva implementazione e diffusione di procedure di rilevazione della soddisfazione dell'utenza che ha visto interessati oltre i servizi educativi (nidi, mense scolastiche, scuolabus) servizi di assistenza (anziani, disabili, ecc.), servizi culturali (biblioteche, musei, ecc.), servizi di riscossione tributi, servizi turistici (gestione spiagge e servizi connessi). E' stato inoltre sviluppato anche il controllo di gradimento sui servizi on line (procedure per richiesta alloggi popolari, procedure per partecipazione a bandi di concorso ecc..) cui vanno aggiunte le indagini di soddisfazione dell'utenza curate dagli organismi partecipati. Tale percorso di implementazione delle indagini di "Customer satisfaction", avviene comunque, a detta dell'Ente, nell'ambito di un sistema di controllo di soddisfazione dell'utenza sempre attivo ed esteso alla totalità delle attività dell'ente. Tale monitoraggio viene svolto dall'Ufficio per le relazioni con il pubblico (URP) che, in base ad un sistema "regolamentato e tracciato", raccoglie sistematicamente indicazioni dall'utenza, inclusi suggerimenti e doglianze. Periodicamente, in esito a ciò, viene prodotto un report formalmente acquisito dalla Giunta comunale.

In ordine ai **controlli riferiti all'emergenza sanitaria covid-19 e sul lavoro agile**, la pandemia, come noto, ha aperto scenari inediti per il settore pubblico. E' evidente come, per affrontare le criticità di tale situazione, le varie componenti del sistema dei controlli interni non hanno quindi più potuto affidarsi esclusivamente ai principi e alle prassi anteriormente vigenti e seguite. Dall'esame istruttorio e dal contraddittorio è stato possibile constatare come il sistema di controllo del comune di Ancona sia stato ritenuto adeguato e congruo rispetto alle esigenze del contesto. Difatti, il sistema dei controlli non verifica solo la corretta applicazione del disposto normativo, ma verifica anche i presupposti e le motivazioni dallo stesso indicati. A

ciò si aggiunge che il Piano anticorruzione prevede, oltre al controllo in capo al Segretario generale, controlli a campione all'interno delle singole Direzioni.

I controlli sull'attuazione degli interventi del PNRR, come già sottolineato, risultano di particolare interesse per tutti gli enti locali, in quanto forniscono utili indicazioni per implementare in modo efficace la governance ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di *target* e *milestone* del PNRR di cui l'ente locale è soggetto attuatore, nonché per orientare il sistema dei controlli interni al fine di verificare il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE.

Il comune di Ancona, sin dall'avvio del PNRR, ha costituito un gruppo di lavoro composto, per ogni singolo intervento, dal Responsabile unico del procedimento "RUP", dal relativo dirigente di riferimento, dalla Direzione Finanze e dalla Direzione Gare e Appalti, coordinato dal Direttore Generale nello svolgimento delle funzioni proprie, al bisogno. Il gruppo di lavoro è stato diretto dall'organo esecutivo sia per la partecipazione ai bandi sia per il raggiungimento degli obiettivi. In tale ambito l'Amministrazione ha evidenziato che "il gruppo di lavoro ha effettuato incontri di formazione interni ed ha elaborato carte di lavoro utili al monitoraggio dell'esecuzione dei progetti. Il gruppo, inoltre, si è confrontato con i RUP per affrontare sia problematiche generale, che problemi specifici che potessero inficiare la corretta esecuzione dei progetti. Da parte del Segretario generale, dopo una serie di incontri organizzativi, sono state adottate "Check-list", tutt'oggi in vigore, di ausilio ed a supporto di ciascun "RUP", in cui sono indicati tutti gli elementi e parametri di riscontro e controllo da verificare per ciascuna fase di attuazione del singolo progetto.

In mancanza dei chiarimenti specifici richiesti in ordine ai punti attenzionati nella nota istruttoria, la Sezione non può esimersi dall'evidenziare le possibili modifiche organizzative al fine di rilevare con immediatezza inefficienze, ritardi, difformità ed altre disfunzioni consentendo la pronta attivazione di misure autocorrettive tese al loro superamento quali, ad esempio:

- l'emanazione di specifiche direttive da parte dell'organo politico nei riguardi degli organi amministrativi e di controllo interno, al fine di ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR;
- l'implementazione integrale di tutti i dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR, al fine anche di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGis gestito dal MEF;
- l'adozione di specifiche procedure di controllo sugli atti amministrativi connessi

all'attuazione del PNRR al fine di individuare i rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse; In tale ambito, di rilievo appare l'opportunità di inserire nei regolamenti sui controlli interni e nelle direttive date dal responsabile finanziario misure di controllo di regolarità amministrativo-contabile idonee a consentire l'assolvimento tempestivo delle verifiche su tutti gli atti di gestione adottati dal comune in qualità di soggetto attuatore del PNRR quali:

- la corretta perimetrazione contabile in entrata ed in uscita;
- la presenza del CUP oltre che del CIG;
- il rispetto, nell'ambito delle procedure di affidamento, dei principi trasversali della parità di genere, protezione e valorizzazione dei giovani, superamento dei divari territoriali;
- la verifica dell'assenza di conflitti di interesse e situazioni di incompatibilità;
- il rispetto del principio del divieto del doppio finanziamento nel caso di progetti finanziati anche da diverse fonti;
- l'assenza negli atti di spesa di costi impropri;
- la corrispondenza dell'importo liquidato a quello indicato nella documentazione giustificativa di spesa;
- l'allegazione alle fatture della relazione di dettaglio della spesa (servizi prestati o beni forniti);
- l'eventuale annullamento della documentazione di spesa e di pagamento secondo le procedure relative al PNRR;

Occorrerebbe, ancora, intervenire sul Dup adeguando la Sezione Strategica per implementare sia gli indirizzi strategici del programma di mandato che gli impatti di Valore Pubblico attesi dall'attuazione del PNRR; occorrerebbe, inoltre, aggiornare la Sezione Operativa a partire dal programma triennale delle opere pubbliche e dal programma biennale dei servizi e forniture (incarichi di progettazione), fino ad arrivare al programma del fabbisogno di personale, individuando le risorse finanziarie e le strategie per il potenziamento delle risorse umane.

Un altro tema importante è quello della implementazione del sistema informativo al fine di consentire, da un lato, l'archiviazione informatica di tutti i dati e atti sull'avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi al fine di riversarli, poi, in REGIS e, dall'altro, di monitorare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi nei tempi programmati, adottando tempestivamente misure di autocorrezione in caso di scostamenti.

Strettamente correlato a quello esposto è il tema di una riscrittura delle regole del controllo di gestione in grado di produrre report, indirizzati ai dirigenti responsabili, in grado di

intercettare scostamenti rispetto alla timeline interna e a quella di rendicontazione semestrale in REGIS.

Non si richiede che i soggetti attuatori istituiscano speciali forme di controllo, ma si reputa necessario che nell'ambito degli ordinari controlli amministrativo-contabili sia assicurato un controllo propedeutico alla presentazione degli atti tramite la piattaforma REGIS per la rendicontazione.

E ciò attraverso, da un lato, l'ampliamento delle verifiche in sede di controllo contabile preventivo al rispetto delle speciali regole contabili dettate per il PNRR e, dall'altro, l'ampliamento del controllo di regolarità amministrativa successivo a tutti gli atti di gestione del PNRR, adottando eventualmente una apposita check list, e avvicinando quanto più possibile i tempi del controllo a quelli dell'adozione degli atti.

Occorrerà, infine, adeguare anche il nuovo PIAO (Piano Integrato di Attività e Organizzazione) alle scelte strategiche sull'accesso ai fondi del PNRR per implementare la sottosezione "performance", inserendo le milestone e i target dei vari interventi tra gli obiettivi di performance assegnati ai dirigenti e alle strutture, e per inserire nella sottosezione "rischi corruttivi e trasparenza" le misure necessarie a prevenire conflitti di interesse e i rischi di frode e corruzione individuati nell'ambito della mappatura dei processi e della correlata analisi del rischio.

Anche con riguardo ai controlli sul PNRR, l'Amministrazione ha evidenziato nelle risposte un concreto avvio delle misure organizzative e normative suggerite rintracciabili non solo nel nuovo Regolamento sui controlli interni, ma anche nella formalizzazione, a seguito della positiva esperienza del gruppo di lavoro, della governance così sperimentata (deliberazioni di Giunta n. 188/2023 e 250/2023).

Con particolare riferimento ai controlli successivi di regolarità amministrativa in applicazione dell'art. 9, comma 3, del D.L. 77/2021 disciplinante la Governance del PNRR e l'art. 147bis co. 2 TUEL con determina dirigenziale n. 1396 del 29.05.2023 è stato adottato il Piano 2023 sui controlli interni successivi di regolarità amministrativa degli atti adottati nell'ambito degli interventi finanziati con fondi PNRR in applicazione dell'art. 7, comma 5, del Regolamento sui controlli interni.

I controlli si svolgono sotto la direzione del Segretario Generale con le medesime modalità previste dal Regolamento per i controlli successivi di Regolarità Amministrativa e contabile, ma avendo particolare attenzione alla normativa PNRR ed al riempimento da parte di ciascun

responsabile del procedimento di apposita check list disciplinante le fasi di attuazione delle procedure PNRR. Sono in particolar modo oggetto di valutazione la correttezza delle procedure e la conformità rispetto all'iter previsto per i progetti finanziati anche parzialmente con risorse PNRR e PNC e l'inserimento delle specifiche prescrizioni/requisiti/obblighi previsti dalla normativa PNRR.

In merito, infine, al **complesso sistema dei controlli interni**, così come emerge dai referti relativi agli esercizi 2020 e 2021, la Sezione, prende favorevolmente atto dell'esercizio in modalità integrata del controllo di gestione e del controllo strategico, la cui sinergia consente una più approfondita valutazione dell'efficienza, dell'efficacia e della economicità della gestione. Si tratta di un processo che la Sezione invita a proseguire, affinandone metodi e contenuti, al fine configurare un unico sistema di misurazione integrato, in grado cioè di raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l'insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo è dotato.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, all'esito del referto annuale per gli esercizi 2020 e 2021 ed a conclusione delle verifiche istruttorie sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Ancona accerta un adeguato sistema di controlli interni nelle sue articolazioni tradizionali a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento, recentemente aggiornato con un nuovo Regolamento sui Controlli Interni approvato con Delibera del Consiglio Comunale n. 125 del 7.12.2021. Residuano margini di miglioramento nella metodologia e nella esecuzione del controllo di gestione e del controllo strategico, già in parte realizzati in attuazione della nuova normativa, e la necessità di completare il sistema dei controlli interni sui progetti finanziati con il Pnrr.

DISPONE

che la deliberazione sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, al Sindaco, al Consiglio comunale, al Segretario generale, all'Organo di revisione dei conti del Comune di Ancona. Ai sensi dell'art. 31 del decreto-legislativo 14 marzo 2013, n. 33, la presente pronuncia dovrà, altresì, essere pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale secondo le modalità di legge.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 13 marzo 2024, tenuta da remoto.

Il Presidente - relatore

Vincenzo Palomba
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 14 marzo 2024

Il Direttore della Segreteria
Dott.ssa Barbara Mecozzi
f.to digitalmente