



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	Primo Referendario
Dott. Antonio MARSICO	Referendario

VERIFICHE IN TEMA DI CONTROLLI INTERNI ART. 148 TUEL
COMUNE DI CASTELFIDARDO (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; novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'art. 3, del decreto-legge n. 174/2012, così come modificato dall'art. 33 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 11 dicembre 2014, n. 28/SEZAUT/2014/INPR, relativa all'approvazione delle linee guida per il referto annuale dei Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e dei Presidenti delle Città metropolitane e delle Province sul funzionamento dei controlli interni;

VISTE le “Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell’esercizio 2020,” approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR del 21 luglio 2021;

VISTE le “Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell’esercizio 2021”, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022;

VISTE le “Linee di indirizzo per i controlli interni durante l’emergenza da Covid-19” approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR del 20 ottobre 2020;

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Castelfidardo relativi agli anni 2020 e 2021, inviati alla Sezione regionale di controllo rispettivamente in data 14 novembre 2021 e 24 gennaio 2023;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, prot. n. 4497 del 14 ottobre 2023, avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nei citati referti;

VISTA la risposta fornita dall’Ente, acquisita agli atti con nota prot. n. 5513 del 21 dicembre 2023;

UDITO il relatore, Presidente Dott. Vincenzo Palomba.

FATTO

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

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

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

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

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

In seguito all'analisi del questionario-referto del Comune di Castelfidardo, relativo agli esercizi 2020 e 2021, sono state rilevate criticità nell'organizzazione e nell'attuazione dei

controlli interni in relazione alle quali la Sezione ha richiesto, con nota istruttoria, prot. n.5089 del 29 novembre 2023, chiarimenti e precisazioni, forniti con nota acquisita agli atti il 21 dicembre 2023 con prot. n. 5513.

Dall'esame della documentazione acquisita è emerso quanto segue:

1. Il sistema dei controlli.

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

A tal proposito, l'Ente ha confermato la vigenza del Regolamento per la disciplina del sistema integrato dei controlli interni adottato con deliberazione del Consiglio Comunale n.5 del 5 febbraio 2013, attualmente ancora vigente. Ha, inoltre, riferito del raddoppio, a partire dal 2022 (controllo atti 2021), del numero di atti sottoposto a controllo rispetto alle previsioni regolamentari nonché dell'avvio, con l'inizio delle procedure ad evidenza pubblica per lavori, servizi e forniture da realizzarsi tramite fondi PNRR, di un'attività di controllo e monitoraggio specifica.

Al punto 1.5 del questionario di entrambe le annualità, 2020 e 2021, l'Ente ha attestato l'adozione di report ufficializzati nell'ambito delle diverse tipologie di controlli interni, dando atto dell'avvio di azioni correttive soltanto in ordine al controllo strategico. A seguito dei chiarimenti richiesti, il Comune di Castelfidardo, in sede istruttoria, ha riferito che l'azione correttiva ha riguardato la modifica di alcuni obiettivi assegnati alle ex Posizioni organizzative (ora E.Q.) avvenuta nel corso dell'anno ed effettuata con delibera di Giunta. Ne è scaturita la necessità di adeguare le attività di controllo allo scopo di rendere coerente il sistema con il conseguente nuovo report.

Al punto 1.6 del questionario 2021, l'Ente ha dato atto della mancanza di modifiche al sistema dei controlli interni in un'ottica di maggiore integrazione e raccordo, ad eccezione del solo controllo di regolarità amministrativa e contabile. In sede istruttoria, il Comune ha risposto che, come evidenziato già in premessa, dall'anno 2022 (controllo atti 2021) il numero di atti sottoposti a controllo è stato implementato in un contesto generale di revisione del regolamento.

2. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

In sede di riscontro istruttorio, il Comune di Castelfidardo, in merito all'organizzazione del controllo di regolarità contabile preventivo e successivo, ha riferito che lo stesso è organizzato secondo quanto indicato nel Regolamento per la disciplina del sistema integrato dei controlli interni agli artt. 12-17, capo IV (delibera del Consiglio Comunale n.5 del 5 febbraio 2013) e nel Regolamento di contabilità approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 64 del 29 settembre 2017.

Con riferimento al controllo successivo, l'Ente, riportando come richiesto il numero totale di atti soggetti a controllo, ha riferito che gli stessi vengono individuati tramite estrazione a campione casuale tarata su tipologie di atti relativi ai procedimenti dell'ente. In particolare, l'estrazione copre le determinazioni, le autorizzazioni, i contratti, i decreti dirigenziali e sindacali, le ordinanze dirigenziali e sindacali.

Per quanto riguarda gli atti deliberativi collegiali, il Segretario Generale e i Responsabili di Settore effettuano un controllo contestuale alla loro approvazione, ciascuno per la propria competenza. Pertanto, allo scopo di non duplicare le attività di controllo, l'estrazione riguarda gli atti non collegiali. Ha rappresentato ulteriormente l'Ente, in sede di risposta, che per gli anni oggetto di controllo, a causa dell'emergenza da Covid-19, è stata effettuata una ulteriore selezione a campione degli atti da controllare, in particolare quelli destinati esclusivamente all'utilizzo delle risorse legate alla gestione della pandemia.

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

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

Al punto 2.8 dei questionari 2020-2021, è stata dichiarata la mancata effettuazione di controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività attuata da specifici uffici o servizi.

In sede istruttoria l'Ente, per i punti citati, ha risposto che non erano emerse, nell'ambito del controllo di gestione, evidenze tali da indurre all'individuazione di attività da sottoporre a controllo successivo, né è stato necessario introdurre ulteriori tecniche di campionamento. Per completezza, è stato precisato che con il raddoppio degli atti sottoposti a controllo si è attuato un percorso di continua e virtuosa implementazione del sistema dei controlli.

3. Il controllo di gestione.

Nell'illustrare l'organizzazione del controllo di gestione, il Comune di Castelfidardo, in sede di riscontro istruttorio, ha rinviato al Regolamento dei controlli interni, nell'apposito capo dedicato, ribadendo di attuarlo sulla base di quanto previsto dagli artt. 196 e 197 del TUEL. Tale controllo è volto a favorire la corretta ed economica gestione delle risorse e a garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa.

Nell'ambito di tale controllo vengono individuati e monitorati alcuni servizi, divisi per settore, che per caratteristiche di variabilità della spesa e/o dell'entrata necessitano di un monitoraggio al fine di evitare squilibri ed ottimizzare le risorse. I conseguenti report vengono poi pubblicati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito comunale.

4. Il controllo strategico.

Il Comune ha relazionato, come richiesto, in ordine all'organizzazione del controllo strategico, specificando che esso consiste nell'analisi, preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra gli adempimenti previsti dalle norme, gli obiettivi stabiliti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate, nonché nell'identificazione degli eventuali fattori ostativi, delle eventuali responsabilità e dei possibili rimedi. L'attività di controllo è finalizzata alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati.

Il Regolamento sui controlli interni del Comune di Castelfidardo riserva particolare attenzione al sistema di monitoraggio, nello specifico al monitoraggio intermedio che ha carattere semestrale (ex art. 147 ter TUEL) volto alla verifica degli equilibri. Tuttavia, ha riferito l'Ente, un ulteriore monitoraggio viene effettuato di solito anche nel mese di ottobre, acclarato con delibera di Giunta Comunale, allo scopo di verificare lo stato di attuazione degli obiettivi. Qualora fossero evidenziate criticità o sopravvenienze, viene effettuato un tempestivo monitoraggio per valutare l'eventuale integrazione, modifica o sostituzione degli obiettivi previsti. Ogni monitoraggio viene, in ogni caso, fotografato da una delibera di Giunta a seguito di istruttoria con i settori.

5. Il controllo sugli equilibri finanziari.

Anche in ordine al controllo sugli equilibri finanziari il Comune fornisce un quadro della propria organizzazione, specificando che lo stesso è disciplinato dalla Sezione III del titolo IV del Regolamento di contabilità, approvato dal Consiglio Comunale con delibera n.64 del 29 settembre 2017 nel rispetto dell'art. 193 del D.lgs. 267/2000.

Tale controllo è svolto sotto la direzione, supervisione e coordinamento del Responsabile del Settore Finanziario, che ha il ruolo di unità preposta all'avvio del procedimento amministrativo contabile e al suo controllo. È previsto, inoltre, il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del Segretario Comunale e dei Responsabili dei Settori, secondo le rispettive responsabilità.

Il controllo è finalizzato a garantire il costante monitoraggio degli equilibri della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché l'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni al fine di evitare una potenziale influenza negativa indiretta nella gestione finanziaria dell'ente.

Il procedimento amministrativo è avviato dal Responsabile del Settore Finanziario il quale, con specifica comunicazione, notifica ai titolari di posizione organizzativa, e per conoscenza al Segretario comunale e alla Giunta, l'avvio dello stesso. Ogni responsabile, effettuate le opportune valutazioni, trasmette, anche se negativa, la certificazione sull'esistenza o meno dei debiti fuori bilancio e la dichiarazione sulla salvaguardia degli equilibri, unitamente ad eventuali comunicazioni utili per la definizione dello stato delle entrate e delle spese, cui è titolato, in ragione del PEG. Specifica attestazione viene rilasciata dal Responsabile degli organismi gestionali esterni in ordine alla possibile interferenza dell'attività gestionale di quest'ultimi sull'equilibrio finanziario dell'ente. Oggetto di verifica è anche la congruità del Fondo crediti di dubbia e difficile esazione, del Fondo di riserva di competenza e di cassa nonché la congruità delle previsioni di cassa al fine di adottare eventuali azioni correttive. Viene data contezza anche della presenza o assenza di eventuali debiti fuori bilancio.

Il Consiglio Comunale approva le risultanze descritte con specifica deliberazione, successivamente pubblicata sul sito del comune, comunicata all'Ufficio territoriale di Governo e allegata al Rendiconto di esercizio.

Per le annualità oggetto di controllo, il Comune ha riferito di non aver riportato situazioni di squilibrio, né in ordine alla competenza né in ordine alla cassa, registrando per entrambe le annualità tempi medi di pagamento abbondantemente inferiori alle previsioni normative.

6. Il controllo sugli organismi partecipati.

In base a quanto emerso in sede istruttoria, il controllo sugli organismi partecipati del Comune di Castelfidardo, di cui viene fornito l'elenco aggiornato al 31 dicembre 2022, si realizza attraverso un monitoraggio sull'andamento delle società partecipate, con una verifica della permanenza dei presupposti valutativi che hanno determinato la scelta partecipativa iniziale, nonché tempestivi interventi correttivi in relazione ad eventuali mutamenti che intercorrono, nel corso della vita della società, negli elementi originariamente valutati.

Al punto 6.1 del questionario 2020 e 6.2 del questionario 2021, l'Ente ha dichiarato di non essere dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147 quater, comma 1, TUEL. In sede istruttoria, l'Ente ha risposto che, pur non avendo tale struttura, il controllo viene comunque esercitato attraverso strutture proprie (Settori) in coordinamento tra loro, quali sono il Settore Segreteria, il Settore Finanziario, i Responsabili di Settore, la Giunta Comunale, il Sindaco e l'Assessore delegato.

Al punto 6.3 del questionario 2020 e 6.4 del questionario 2021, l'Ente ha dichiarato di non aver approvato i *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'ente. Alla richiesta di chiarimenti, il Comune ha riferito che i *budget* e i bilanci della società *in house* totalmente partecipata dal Comune, la Pluriservizi Fidardense S.r.l., vengono inviati all'ente che ne prende visione e li verifica. In ogni caso, gli stessi vengono approvati dall'Assemblea della società con la partecipazione del Sindaco o dell'Assessore delegato. All'interno dello statuto, in ogni caso, sono previsti report infrannuali di controllo e monitoraggio sull'andamento della gestione e il rispetto degli equilibri finanziari. Come disposto dall'art. 6 del D.lgs. 175/2016 è prevista, inoltre, la relazione annuale sul controllo societario.

7. Il controllo sulla qualità dei servizi

In merito all'organizzazione del controllo di qualità, l'Ente rimanda alla disciplina posta nel Regolamento del sistema integrato dei controlli interni ai sensi del quale esso è finalizzato

alla rilevazione della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa e degli aspetti socioeconomici.

I soggetti preposti alla verifica degli standard quantitativi e qualitativi fissati dall'Amministrazione sulla qualità dei servizi sono individuati nei Funzionari responsabili (titolari di P.O.) del Comune di Castelfidardo, con il coordinamento del Segretario generale, in virtù di quanto previsto all'art. 21 comma 1-bis, D. Lgs. 165/2011 così come modificato dall'art. 41, comma 1, del D. Lgs. 150/2009, i quali necessariamente partecipano alla definizione degli stessi anche coinvolgendo i rispettivi collaboratori.

Al punto 7.1 dei questionari, l'Ente ha dichiarato la non adozione della Carte dei servizi. Sul punto, in risposta, ha riferito che nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito sono pubblicate le Carte dei servizi relative ai servizi esternalizzati. Si aggiunge, inoltre, che il controllo in oggetto viene principalmente svolto dalle singole strutture dell'ente in relazione ai servizi gestiti ed erogati di competenza. I questionari somministrati all'utenza, riferiti ai singoli servizi, vengono elaborati dalle strutture di riferimento che realizzano report semestrali pubblicati sul sito web del Comune.

Al punto 7.5 del questionario 2020 e 2021, con riferimento agli indicatori elaborati ed applicati, l'Ente non ha risposto sugli indicatori di affidabilità del servizio e conformazione agli standard di qualità.

Al punto 7.9 del questionario 2020 e 2021, si dichiara la non effettuazione di confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

Al punto 7.10 e 7.11, di entrambe le annualità, l'Ente dichiara la mancata previsione di forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità e la mancata realizzazione di un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi, rispetto all'anno precedente, misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati.

Alla richiesta di chiarimenti, il Comune riferisce che le difficoltà nell'individuazione ed applicazione di indicatori e standard di misurazione della qualità dei servizi, che riguardavano il 2020 e il 2021, sono da ricondurre allo stato di emergenza causato dalla pandemia. Le stesse difficoltà si sono verificate anche per l'attività di confronto con altre amministrazioni.

In ogni caso, riferisce l'Ente, dal 2022 è stato dato un nuovo impulso al percorso di confronto con la collettività e i portatori di interesse attraverso questionari di *customer satisfaction*. Si è

anche proceduto ad un coinvolgimento attivo delle realtà territoriali, con i c.d. comitati di quartiere, attraverso il percorso del “bilancio partecipato”, che permette un’interlocuzione volta a migliorare la qualità dei servizi e l’allocazione di risorse mirate.

8. Controlli riferiti all’emergenza sanitaria COVID

Il Comune di Castelfidardo, nell’illustrare le modifiche introdotte nell’organizzazione dei controlli interni a seguito dell’emergenza pandemica, riferisce che è stato effettuato un controllo a campione limitato ai soli atti relativi ai procedimenti che utilizzavano risorse provenienti dai fondi relativi all’emergenza Covid e, nell’apposita sezione del sito istituzionale, è stato pubblicato l’elenco dei contributi Covid e delle erogazioni dei privati.

Al punto 8.7 del questionario 2020 e 8.5 del questionario 2021, l’Ente ha dichiarato che l’emergenza aveva influito sul monitoraggio dei contratti di fornitura in essere e, in sede istruttoria, ha precisato che ciò era legato all’enorme contrazione della spesa avutasi, soprattutto in materia di utenze, nei diversi momenti di lock down totale o parziale.

Al punto 8.20 del questionario 2020 e 8.7 del questionario 2021, relativamente agli organismi partecipati, l’Ente ha dichiarato di non aver effettuato interventi adeguativi sui contratti di servizio per fronteggiare l’emergenza. In risposta sul punto, il Comune ha motivato che la mancanza di correttivi era dipesa dal non essersi verificati squilibri nell’ambito dei contratti di servizio con la società in house totalmente partecipata (Pluriservizi Fidardense S.r.l.).

9. Controlli sul lavoro agile

Al punto 9.6 del questionario 2021, l’Ente ha dichiarato che il sistema di misurazione e valutazione della performance non aveva monitorato i risultati del lavoro agile attraverso specifici indicatori, precisando, tuttavia, la partecipazione attiva dei dipendenti in lavoro agile agli obiettivi assegnati al settore di riferimento, monitorati e verificati anche da parte del Nucleo di valutazione. Sul punto, il Comune ha riferito che il sistema di lavoro agile adottato era connotato dalle caratteristiche del c.d. telelavoro che articola la prestazione lavorativa su giornate e fasce orarie, le quali ricalcano le modalità di svolgimento in presenza, garantendo così l’applicabilità degli obiettivi declinati nel PdO: in buona sostanza il dipendente che accede al lavoro da remoto partecipa senza alcun pregiudizio agli obiettivi, sia individuali che di gruppo, assegnati al suo settore.

Per l’attività svolta i dipendenti sono poi tenuti alla compilazione di una specifica scheda,

validata e controfirmata dal responsabile di settore.

10. I controlli sul PNRR

Nel questionario 2021 relativo ai controlli sul PNRR sono state fornite risposte negative ad una serie di quesiti relativi, in particolare, all'individuazione di una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR, all'adozione di report di monitoraggio circa il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR, al rispetto dei tempi programmati e della relativa rendicontazione semestrale all'UE.

In sede di riscontro istruttorio, l'Ente ha rappresentato che le procedure ad evidenza pubblica relative ai procedimenti per lavori, servizi e forniture con fondi PNRR si sono attivate dall'anno 2022 e, pertanto, si è proceduto dall'anno 2022 con apposita delibera di Giunta a delineare un sistema di controlli specifico.

In merito all'assetto organizzativo, è stato implementato il sistema di *audit* al fine di affiancare l'azione amministrativa nei singoli segmenti di attuazione dei diversi progetti, in modo da poter innescare processi di autocorrezione da parte dei responsabili.

Ha riferito ancora, che è stato predisposto un articolato monitoraggio sugli atti afferenti al PNRR con il coinvolgimento dei settori interessati, da lavori, servizi e forniture finanziati con fondi PNRR, del Segretario generale, del Responsabile del settore finanziario e della Giunta Comunale. Relativamente ad ogni progetto, è stata predisposta un'apposita checklist che, una volta compilata, viene trasmessa al Segretario generale e alla Giunta con una relazione di accompagnamento, successivamente messa a disposizione del Collegio dei revisori.

In ultimo, l'Ente ha segnalato che è stato implementato il controllo sugli atti PNRR nell'ambito dei controlli di regolarità amministrativa successivi e la trasparenza attraverso una apposita sezione del sito istituzionale dedicata ai progetti PNRR.

DIRITTO

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

A partire dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286 è stato avviato un processo di potenziamento delle funzioni di controllo interno delle autonomie locali, contestualmente

alla progressiva riduzione dei controlli di legittimità sugli atti di Regioni, Province e Comuni e, di converso, al conferimento di un maggior spazio per il controllo interno sulla regolarità amministrativa e contabile, sulla gestione, sulla valutazione e il controllo strategico, da attuarsi all'interno di ciascuna Amministrazione mediante apposite strutture a ciò deputate.

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

Il legislatore ha attribuito, in primo luogo, ampia rilevanza al **controllo di regolarità amministrativa e contabile** degli atti (comma 1 dell'art. 147 del TUEL) finalizzato *“a garantire [...] la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa”* sia in fase preventiva che in via successiva. L'effettuazione di questa prima tipologia di controllo rappresenta quindi un presupposto imprescindibile degli altri controlli previsti al comma successivo del medesimo art. 147 in quanto tutti implicano la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa.

Il legislatore prevede che, nella fase preventiva di formazione degli atti, il controllo avvenga attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica da parte dei responsabili dei servizi e, qualora le determinazioni comportino *“riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente”*, debba essere richiesto al responsabile del servizio finanziario anche il parere di regolarità contabile ex art. 49 del TUEL e il visto attestante la copertura finanziaria ex art. 153, comma 5, del TUEL. In tale ambito appare rilevante, pertanto, il ruolo assunto dal responsabile del servizio finanziario che, ai sensi dell'art. 153, comma 4, del TUEL, è preposto *“alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di finanza pubblica”*.

Nella fase successiva all'adozione degli atti, il controllo di regolarità amministrativa è

espletato, sotto la direzione del Segretario comunale, secondo i principi generali di revisione aziendale e le modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente che tuttavia non possono prescindere dal ricorso ad una ragionata tecnica di campionamento fondata sulla valutazione del rischio potenziale di irregolarità.

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

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

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

L'attività viene svolta, infatti, in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti,

verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi.

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

Accanto alla contabilità economico patrimoniale, appare quindi necessario curare la predisposizione di un adeguato Piano Esecutivo di Gestione (PEG) nel quale individuare un elenco di obiettivi con i relativi indicatori riportanti target da perseguire per ciascun obiettivo. Tali obiettivi, come sottolineato dalla Sezione delle autonomie (deliberazione n. 6 del 2016), devono rappresentare non una mera ricognizione delle funzioni intestate ai diversi settori ma una sintesi dei livelli di efficacia ed efficienza che si intendono conseguire. La verifica dell'efficacia (intesa quale idoneità della gestione a conseguire gli obiettivi fissati da leggi o atti di programmazione), dell'efficienza (intesa quale idoneità a raggiungere i risultati con l'ottimale utilizzo dei mezzi, *rectius*, i risultati predeterminati con il minimo delle risorse ovvero il massimo dei risultati con una predeterminata quantità di risorse) e dell'economicità dell'azione amministrativa (consistente nella razionale acquisizione delle risorse umane e strumentali) è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali.

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

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

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

Con riferimento al **controllo sulla qualità dei servizi**, l'art. 147, comma 2, lett. e) del TUEL, stabilisce che *“il sistema di controllo interno è diretto a garantire il controllo della qualità dei servizi*

erogati, sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente" promuovendo l'introduzione di metodi di rilevazione sistematica della qualità percepita dai cittadini. In una visione più ampia, la nozione di qualità non può essere riferita al solo momento della valutazione del servizio erogato, ma deve necessariamente essere ricondotta al processo, agli elementi che ne consentono la realizzazione, alle modalità organizzative messe in atto e alle scelte allocative delle risorse utilizzate, con la conseguenza che gli esiti di tale valutazione rientrano anche tra i parametri della performance organizzativa di cui al decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150.

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

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

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

L'evolversi della situazione sanitaria, il carattere particolarmente diffuso dell'epidemia e i vari provvedimenti limitativi agli spostamenti delle persone hanno reso infatti necessaria

l'applicazione di misure tese a ridurre i contatti sociali. In particolare, ciascun ente ha dovuto adottare un modello organizzativo idoneo a prevenire il contagio "in occasione di lavoro" ricorrendo, tra gli altri, ai contratti di lavoro agile.

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

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

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

L'entità delle risorse del PNRR messe a disposizione degli enti locali amplia, infatti, la loro capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza, che non possono prescindere da una adeguata risposta sul piano organizzativo e che, soprattutto negli enti di minori dimensioni, presuppone la necessità di semplificare procedure e modalità di attuazione dei controlli, adottando soluzioni adatte alla realtà organizzativa in cui si muovono ma, nel contempo, garantendo la piena rispondenza dei controlli alle disposizioni normative di riferimento. In tale ottica il sistema dei controlli dovrebbe in ogni caso fruire di un sistema organizzativo interno (c.d. "governance") che coordini i tre principali soggetti coinvolti nell'attuazione di milestone e target del PNRR (ufficio finanziario, ufficio tecnico e segretario comunale) che dovranno assicurare: a) l'adozione delle modalità di contabilizzazione derogatorie delle risorse del PNRR; b) il rispetto delle scadenze di rendicontazione; c) i controlli di regolarità fondamentali per rilevare tempestivamente irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi; d) la predisposizione di 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 Castelfidardo, nelle sue articolazioni tradizionali, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento (Regolamento del sistema integrato dei controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n.5 del 5 febbraio 2013), Si rilevano, peraltro, margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile e nella concreta attuazione del controllo di gestione, del controllo strategico, dei controlli sugli organismi partecipati e di quelli sulla qualità dei servizi prestati; non risulta, invece, ancora avviato uno specifico controllo sugli interventi del PNRR;

Nel dettaglio, in merito ai **controlli di regolarità amministrativa e contabile**, sulla base di quanto dichiarato nel referto, tali controlli sono stati esercitati secondo quanto disposto dal Regolamento del sistema integrato dei controlli interni e dal Regolamento di contabilità approvato con delibera di Consiglio Comunale n.64 del 29 settembre 2017.

Il controllo successivo è stato attuato, per quanto riferito, nel pieno rispetto delle specifiche previsioni normative, tramite estrazione a campione casuale.

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

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

Pur in mancanza di accertate criticità, nelle fasi preventive e successive, appare inoltre

opportuno, compatibilmente con le risorse dell'Ente, programmare ispezioni e altre indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa di uffici e/o servizi più esposti a rischi di comportamenti non legittimi.

Il **controllo di gestione** e il **controllo strategico**, coordinato secondo le rispettive disposizioni regolamentari principalmente dal Segretario comunale e dal Responsabile del Settore Finanziario, il primo, e dal Nucleo di valutazione, sotto la direzione del Segretario Generale, il secondo, sono esercitati dall'Ente nel rispetto di quanto disposto dal TUEL e dalle disposizioni del proprio regolamento di contabilità.

Dal referto emerge che l'Ente ha correttamente articolato tali attività di controllo nelle fasi fondamentali. Tuttavia, la Sezione rileva la presenza di ulteriori margini di miglioramento. L'attivazione dei sistemi del controllo di gestione è infatti finalizzata ad implementare la cultura del risultato ed è destinata a supportare le decisioni di gestione affidate all'esclusiva competenza della dirigenza. Il controllo di gestione si caratterizza per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli standard prefissati, allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Una elaborazione semestrale, sia pur completa, difficilmente può sostituirsi ad un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi che, consentirebbe di individuare tempestivamente azioni utili a migliorare la gestione. In tale direzione i referti di controllo di gestione, che dovrebbero essere approvati con apposite deliberazioni, risulterebbero migliorabili attraverso un più accurato livello di analisi dei processi e responsabilità afferenti ad ogni area e/o servizio, in modo da strutturare report analitici e tempestivi tali da indirizzare unitariamente la gestione (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia- Romagna, deliberazione 29/2021/VSGC).

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

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

strutturata dell'Ente, presenti margini di miglioramento.

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

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

In relazione al **controllo sugli equilibri finanziari**, diretto e coordinato dal Responsabile del Settore Finanziario, con il ruolo di unità preposta all'avvio del procedimento amministrativo contabile e al suo controllo, con il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del Segretario Comunale e dei Responsabili dei Settori, la Sezione prende atto del corretto approccio dell'Ente al controllo, invitandolo a perseverare nel percorso intrapreso, implementando costantemente i flussi informativi necessari alla attivazione tempestiva dei processi correttivi, in grado di interrompere *trend* gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio nonché ripristinare, ove necessario, il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Anche in ordine al **controllo sugli organismi partecipati**, che non viene effettuato da una specifica struttura interna al Comune, 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** si prefigge l'obiettivo di misurare l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione di questi rispetto a *standard* predefiniti, tramite la rilevazione della c.d. *customer satisfaction*, al fine di fornire risposte sempre più adeguate alle esigenze espresse dai fruitori dei servizi.

Dall'esame istruttorio e dal contraddittorio cartolare instaurato, emergono, anche in merito a tale tipologia di controllo, ulteriori spazi di miglioramento, tenuto conto che gli anni 2020-2021 sono stati caratterizzati dalla pandemia.

La Sezione rimarca l'importanza di tale tipologia di verifica, 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 ordine ai **controlli riferiti all'emergenza sanitaria covid-19 e sul lavoro agile**, la pandemia, come noto, ha aperto scenari inediti per il settore pubblico. Per affrontare le criticità di tale situazione, le varie componenti del sistema dei controlli interni non hanno quindi più potuto affidarsi esclusivamente ai principi e alle prassi anteriormente vigenti e seguite. È stato pertanto necessario dotarsi di adeguati strumenti per fornire idonee risposte alle sfide dell'emergenza, modificando sostanzialmente, sotto svariati aspetti, l'approccio ai controlli al fine di operare in modo più efficace e rispondere in modo più tempestivo alle emergenze, assicurando in ogni caso lo svolgimento dei servizi essenziali. Ciò ha indotto gli Enti territoriali ad introdurre, tra le altre, anche nuove modalità organizzative di lavoro, diverse da quelle ordinarie, tra cui lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile, in modo da ridurre i contatti sociali e prevenire così il contagio.

Dal referto emerge, soprattutto, la positiva adozione di una riorganizzazione delle consuete procedure di controllo, in particolare attraverso l'ampliamento degli atti sottoposti a controllo finanziati con risorse destinate all'emergenza.

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

Considerato tuttavia che il Comune di Castelfidardo risulta soggetto attuatore di interventi per un ammontare di 13.047.355,79 euro (rilevazione al 30 giugno 2023, deliberazione n.7/SEZAUT/2023/INPR), la Sezione non può esimersi dal sottolineare la necessità di porre in essere le opportune modifiche organizzative al fine di rilevare con immediatezza inefficienze, ritardi, difformità ed altre disfunzioni, consentendo la pronta attivazione di misure autocorrettive tese al loro superamento, quali, ad esempio:

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

In tale ambito, appare, in primo luogo, opportuna la costruzione di una governance locale che abbia la funzione di coordinare i diversi soggetti coinvolti nell'attuazione di milestone e target del PNRR.

Ciò implica una valutazione sull'opportunità di creare una specifica struttura con un dirigente preposto al coordinamento e al controllo dello stato di attuazione di tutti i progetti, ovvero l'affidamento del coordinamento ad una struttura di vertice già esistente, oppure la mera costituzione di una cabina di regia nell'ambito della quale si decidono gli indirizzi strategici e di una segreteria o tavolo tecnico-finanziario di raccordo per il monitoraggio degli interventi assegnati alle singole direzioni e ai Rup.

Di rilievo appare, in secondo luogo, l'opportunità di inserire nei regolamenti sui controlli interni e nelle direttive date dal responsabile finanziario misure di controllo di regolarità amministrativo-contabile idonee a consentire l'assolvimento tempestivo delle verifiche su tutti gli atti di gestione adottati dal comune in qualità di soggetto attuatore del PNRR quali:

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

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

Un altro tema importante è quello della implementazione del sistema informativo al fine di consentire, da un lato, l'archiviazione informatica di tutti i dati e atti sull'avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi al fine di riversarli, poi, in REGIS e, dall'altro, di monitorare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi nei tempi programmati, adottando tempestivamente misure di autocorrezione in caso di scostamenti. Strettamente correlato a quello esposto è il tema di una riscrittura delle regole del controllo di gestione in grado di produrre report, indirizzati ai dirigenti responsabili, in grado di intercettare scostamenti rispetto alla timeline interna e a quella di rendicontazione semestrale in REGIS.

Non si richiede che i soggetti attuatori istituiscano speciali forme di controllo, ma si reputa necessario che nell'ambito degli ordinari controlli amministrativo-contabili sia assicurato un

controllo propedeutico alla presentazione degli atti tramite la piattaforma REGIS per la rendicontazione.

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

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

In merito, infine, al **complesso sistema dei controlli interni**, così come emerge dai referti relativi agli esercizi 2020 e 2021, oltre ai possibili e auspicabili margini di miglioramento, la Sezione rileva la necessità di proseguire nell'attuazione, già positivamente avviata dall'ente attraverso l'integrazione del controllo di gestione con quello strategico, di una sinergica collaborazione fra tutte le tipologie di controllo, affinandone metodi e contenuti, al fine di mettere in relazione le diverse funzionalità cui sono deputati.

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

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per le Marche, all'esito del referto annuale per gli esercizi 2020 e 2021 sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Castelfidardo, accerta, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento:

- la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile;

- margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativo e contabile e nella concreta attuazione del controllo di gestione, del controllo strategico, dei controlli sugli organismi partecipati e di quelli sulla qualità dei servizi prestati;
- il mancato avvio dei controlli specifici sugli interventi del PNRR;
- richiede all'Ente di comunicare a questa Sezione le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate.

DISPONE

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

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

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

Il Presidente -relatore

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 14 marzo 2024

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Barbara Mecozzi

f.to digitalmente