



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

nella Camera di consiglio del 15 novembre 2022

composta dai magistrati:

Dott. Vincenzo PALOMBA	Presidente (relatore)
Dott.ssa Fabia D'ANDREA	Consigliere
Dott. Mario FIORENTINO	Consigliere
Dott. Fabio CAMPOFILONI	Referendario
Dott. Antonio MARSICO	Referendario

**VERIFICHE IN TEMA DI CONTROLLI INTERNI ART. 148 TUEL**  
**COMUNE DI SENIGALLIA (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 d.l. n. 174/2012, così come modificato dall'art. 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 11 dicembre 2014, n. 28/SEZAUT/2014/INPR, relativa all'approvazione delle linee guida per

il referto annuale dei Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e dei Presidenti delle Città metropolitane e delle Province sul funzionamento dei controlli interni;

VISTE le *“Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell’esercizio 2018”*, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 22/2019/INPR del 29 luglio 2019;

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 2019”*, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 19/SEZAUT/2020/INPR del 27 ottobre 2020;

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Senigallia relativi agli anni 2018 e 2019, inviati alla Sezione regionale di controllo in data 29 novembre 2019 e 30 dicembre 2020, acquisiti, rispettivamente, al prot. 4903/2019 e 2063/2020;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, protocollo n. 5059 del 24 novembre 2021, avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nei citati referti;

VISTA la risposta fornita dall’Ente con nota prot. 5122 del 31 gennaio 2022, acquisita agli atti di questa Sezione nella stessa data, al prot. 358;

VISTA la nota con la quale il Presidente ha convocato l’odierna Camera di consiglio, alla quale il Cons. Mario Fiorentino ha partecipato da remoto;

UDITO il relatore, Presidente Vincenzo Palomba;

## **FATTO**

L’attenzione del legislatore per il sistema dei controlli interni negli enti locali e l’importanza che tale sistema riveste per la sana gestione finanziaria degli stessi hanno trovato espressione nell’evoluzione normativa in materia di poteri di verifica attribuiti alla Corte dei conti, a partire dall’art. 3, comma 4, della Legge n. 20/1994 e dall’art. 7, comma 7, della Legge n. 131/2003.

In tale direzione, l’art. 148 del TUEL, a seguito delle modifiche introdotte dal D.L. n.

174/2012 e dal D.L. 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 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, integrando 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 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, possano 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 della gestione degli organismi partecipati.

La Sezione delle Autonomie della Corte dei conti ha approvato, con deliberazione n. 22/2019/INPR del 29 luglio 2019, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2018 e, con deliberazione n. 19/2020/INPR del 27 ottobre, la versione aggiornata delle linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2019. Inoltre, con deliberazione n. 18/2020/INPR del 22 ottobre, ha approvato apposite linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19.

In seguito all'analisi del questionario-referto della città di Senigallia, relativo agli esercizi 2018 e 2019, sono emerse criticità nell'organizzazione e nell'attuazione di controlli interni in relazione alle quali la Sezione ha richiesto, con nota istruttoria prot. n. 5059 del 24 novembre 2021, chiarimenti e precisazioni, forniti con nota del 31 gennaio 2022, acquisita agli atti, nella stessa data, al prot. n. 358.

Dall'esame della documentazione trasmessa è emerso quanto segue:

### **Il sistema dei controlli.**

Nei referti di entrambe le annualità considerate, l'Ente attesta di aver rilevato criticità, con grado elevato, nell'organizzazione/attuazione del controllo di gestione, del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi. In base al riscontro fornito, le criticità riscontrate deriverebbero, principalmente, dalla carenza di personale nelle unità organizzative adibite a dette tipologie di controllo, come peraltro già indicato nella sezione "note" dei questionari esaminati. In quella sede, infatti, era stata già evidenziata la carenza di personale da assegnare alla funzione di *"controllo interno e di gestione"*; articolazione organizzativa appositamente deputata, secondo il disposto del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni, a supportare il Segretario generale nell'espletamento del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi, oltre a svolgere il controllo di gestione. L'assenza di personale assegnato alla predetta funzione, a cui è affidato, anche, lo svolgimento dei controlli sugli organismi partecipati, avrebbe altresì determinato la carenza di dati disponibili in ordine a tale tipologia di controllo riscontrando, anche in tale ambito, la sussistenza di criticità con grado elevato.

L'Ente puntualizza comunque di aver istituito un nuovo ufficio di staff, denominato *"Direzione e Coordinamento e Controllo di Gestione"*, posto alle dirette dipendenze del Segretario generale, cui avrebbe attribuito, secondo le previsioni del riformato Regolamento sull'Ordinamento degli Uffici e dei Servizi (approvato con D.G.C. n. 237 del 29.09.2021), le funzioni di Direzione e Coordinamento delle Aree funzionali, di Controllo di Gestione, unitamente a quelle in materia di privacy, anticorruzione e trasparenza. L'istituzione di tale ufficio, in base a quanto riferito, testimonia *"la volontà dell'Amministrazione comunale di migliorare e potenziare il sistema dei controlli all'interno dell'Ente, nella consapevolezza che un adeguato funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce pilastro di garanzia*

*dell'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti in capo agli enti territoriali a tutela dei principi di trasparenza nell'utilizzo delle risorse pubbliche e di buon andamento dell'azione amministrativa....".*

Infine, il Comune di Senigallia aggiunge che *"per il controllo strategico, il controllo sugli enti partecipati e il controllo sulla qualità dei servizi, non è prevista, nei regolamenti comunali vigenti, l'ufficializzazione di report mediante l'adozione di specifiche deliberazioni di Giunta o di Consiglio";* per tale motivo, al punto 1.5 dei questionari-referti 2018 e 2019, ha omesso di indicare il numero di *"report ufficializzati"*, precisando, tuttavia, che le attività di controllo inerenti dette fattispecie sono state, comunque, *"... svolte in itinere, nel corso della gestione, in particolar modo in sede di esame e salvaguardia degli equilibri di bilancio, di assestamento di bilancio e di verifica sullo stato di attuazione dei programmi, momenti nei quali è stato verificato l'andamento gestionale in ordine all'attuazione degli obiettivi assegnati e alla realizzazione del programma di governo dell'Amministrazione e nei quali sono state assunte apposite deliberazioni consiliari, così come previsto dal disposto normativo"*;

#### **Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.**

In sede di riscontro istruttorio, il Comune di Senigallia ha illustrato l'organizzazione della propria attività di controllo preventivo di regolarità tecnica e di verifica regolarità contabile, disciplinati dall'art. 4 del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni, nel rispetto di quanto disposto dall'art. 49 del D. Lgs. 267/2000, nonché quella per l'esercizio del controllo di regolarità successivo. L'attività di controllo preventivo, affidata essenzialmente ai Responsabili dei vari Settori e/o servizi comunali, viene supportata, per quanto riferito, anche dai pareri dell'Organo di revisione, nel rispetto delle previsioni di cui all'art. 239 del TUEL. Il controllo successivo, invece, nel rispetto della disciplina di cui all'art. 5 del vigente Regolamento comunale sui controlli interni, viene esercitato con modalità, forme ed azioni a valenza prioritariamente *"collaborativa ed informativa, di guida e di supporto per i settori/servizi dell'ente"*, con l'obiettivo di migliorare l'azione amministrativa dell'Ente, in termini di efficacia, efficienza ed economicità, e contestualmente innalzare *"i livelli qualitativi in materia di comunicazione e trasparenza"*.

In base alla disciplina regolamentare adottata, il Comune di Senigallia garantisce il controllo successivo di regolarità sotto la direzione del Segretario generale, con cadenza almeno

semestrale, su “... *determinazioni di impegno di spesa, ... determinazioni a contrattare, ... scritture private non autenticate ed altri atti amministrativi adottati dai responsabili dei servizi (es. decreti/ordinanze, ecc.)*”; la scelta degli atti da sottoporre a controllo è casuale, attuata “*tramite sistema informatico con procedura standardizzata, ovvero tramite sorteggio*” e, per ciascun Settore, riguarda il 5/10% del totale degli atti appartenenti alle tipologie assoggettate a tali controlli. In sede di riscontro istruttorio, l’Ente ha puntualizzato comunque che le modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo, nonché la percentuale definitiva del campione da verificare per ciascun Settore, vengono definite nel programma semestrale di attività, approvato dal Segretario generale e comunicato ai vari responsabili dei Servizi.

Tali controlli sono deputati essenzialmente alla verifica del rispetto delle disposizioni di legge e regolamentari, nonché della correttezza formale nella redazione degli atti; accertano la regolarità dei procedimenti effettuati nelle eventuali fasi istruttorie, nonché la presenza di adeguate ed argomentate motivazioni.

Le risultanze delle attività del controllo successivo di regolarità amministrativa del Comune di Senigallia sono trasmesse periodicamente a tutti i responsabili dei Servizi ed al Collegio dei Revisori dei conti e concorrono al miglioramento delle attività promosse.

In base ai riscontri forniti, tuttavia, l’attuale impostazione del funzionamento del sistema dei controlli di regolarità amministrativa e contabile adottata dal Comune non sembra prevedere una formale connessione con gli esiti del controllo di gestione, pur imponendo comunque di considerare l’evidenza storica dei controlli successivi, al fine di orientare l’attività di verifica futura ed individuare i dovuti elementi di miglioramento.

In ordine agli ulteriori rilievi avanzati, inoltre, il Comune precisa “*che il numero di atti esaminati, riportato nel questionario [117 per l’anno 2018 e 222 per il 2019], fa riferimento all’attività di controllo relazionata nel corso di ciascuno degli anni 2018 e 2019, indipendentemente dall’anno di “competenza” degli atti esaminati inteso come anno di adozione dell’atto*”.

Al fine di rendere coerente la valutazione sulla congruità degli atti sottoposti a controllo in termini quantitativi, quindi, l’Ente comunica il numero totale degli atti riferiti “ai periodi oggetto dell’attività relazionata in ciascuno degli anni 2018 e 2019”, ovvero:

Numero totale di atti anno 2018 (atti pubblicati nell’anno 2017): 1.987

Numero totale di atti anno 2019 (atti pubblicati nell’anno 2018 e nel primo semestre

dell'anno 2019): 3.877.

La percentuale di atti soggetti a controllo, in base a quanto riferito, sarebbe, per entrambe le annualità esaminate, *“pari al 5% delle diverse tipologie di atti adottati nel periodo considerato da ciascun Dirigente di Area, arrotondata per eccesso”*.

In merito alle motivazioni sottese alla scelta di sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa solo un numero limitato di atti, l'Ente precisa che tale scelta è di competenza del Segretario generale, che la esercita nel rispetto delle previsioni regolamentari (come sopra accennato, infatti, la percentuale di atti da sottoporre a controllo successivo è definita dallo specifico regolamento comunale in un range che va dal 5% al 10% del totale). *“In assenza di specifiche circostanze tali da giustificare un ampliamento della platea di atti da sottoporre a monitoraggio”*, il Segretario avrebbe ritenuto, quindi, congrua la percentuale minima prevista dalle disposizioni regolamentari. L'Ente, tuttavia, si è riservato di verificare, *“in sede di revisione del Regolamento sul sistema dei controlli interni ... la congruità dell'entità del campione, così come attualmente definito, rispetto all'esigenza di presidio alla regolarità amministrativa e contabile dell'azione posta in essere dai servizi comunali”*.

Con riferimento, infine, alle attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall'art. 4 del D.Lgs. n. 231/2002, l'Ente dichiara di non aver proceduto alla relativa verifica, in quanto le relazioni sottoscritte dal Segretario generale, in esito all'attività periodica di controllo svolta, non contengono evidenze in merito.

Con riferimento al dato relativo ai pagamenti effettuati dopo la scadenza dei prescritti termini (art. 4 del D. Lgs. 231/2002), l'Ente tiene comunque a precisare l'evidente miglioramento registrato nell'esercizio 2019, in riferimento al precedente (anno 2018); nell'anno 2018, infatti, il Comune di Senigallia avrebbe disposto pagamenti posteriori alla scadenza per l'importo complessivo di euro 23.943.461,08, diminuito ad euro 15.266.757,50 in esercizio 2019.

### **Il controllo di gestione**

Il Comune ha relazionato, come richiesto, in ordine alla propria organizzazione nell'attuazione del controllo di gestione, precisando che questo è disciplinato dall'art. 6 del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni.

In base a quanto riferito, il controllo di gestione attuato dal Comune di Senigallia riguarda

l'intera attività amministrativa e gestionale dell'Ente ed è esercitato con cadenza annuale e con riferimento ai dati emergenti dalle operazioni di chiusura dell'esercizio finanziario.

Per esigenze conoscitive di specifici servizi, aventi particolare rilevanza economica nell'ambito delle attività istituzionali del Comune, l'Ufficio controllo interno e di gestione può disporre, all'inizio di ciascun esercizio, anche controlli trimestrali, per la verifica dei mezzi finanziari acquisiti, dei costi, dei risultati qualitativi e quantitativi ottenuti, nonché dei ricavi, in caso di servizi a carattere produttivo.

Tale controllo si sostanzierebbe nelle seguenti fasi operative:

- a) individuazione degli obiettivi perseguibili;
- b) rilevazione periodica dei dati dimostrativi dei costi, dei proventi o ricavi e dei risultati raggiunti;
- c) valutazione dei dati rilevati, con riferimento agli obiettivi programmati e verifica della funzionalità organizzativa, in relazione all'efficacia, all'efficienza ed all'economicità dell'azione amministrativa.

La Relazione annuale sull'attività svolta (referto), elaborata e trasmessa alla Corte di conti, persegue la finalità di verificare l'osservanza degli indirizzi impartiti e delle priorità indicate, la conformità dei provvedimenti adottati e delle procedure azionate, nonché l'opportunità di introdurre le modifiche necessarie per un più razionale impiego delle risorse e per il miglioramento dei risultati di gestione.

In relazione ai rilievi avanzati, il Comune riferisce in particolare che *"... nelle annualità in esame, non sono state ravvisate le circostanze per eseguire il controllo con cadenza trimestrale. I risultati dell'attività di controllo di gestione sono stati rilevati su base annuale, come previsto dal Regolamento di settore, al termine di ciascun esercizio in occasione dei referti annuali elaborati e trasmessi [alla Corte] tramite il sistema Con.Te. (prot. trasmissione referto anno 2018 SC\_MAR - 0005157 del 30.12.2019; prot. trasmissione referto anno 2019 SC\_MAR - 0001761 del 30.03.2021)"*.

Per tale motivo non avrebbe, quindi, formulato alcuna risposta al quesito di cui al punto 3.4 dei referti-questionari in esame, in quanto l'attività di controllo svolta nel corso degli esercizi 2018 e 2019 o non è stata formalizzata in report periodici, *"...intesi come report infrannuali..."*.

Il Comune avrebbe inoltre attestato, al punto 3.3 dei questionari in oggetto, che i propri

regolamenti e le proprie deliberazioni “... non prevedono espressamente che le articolazioni organizzative decentrate, inserite nei diversi settori operativi, si attengano alle direttive della struttura centrale, per quanto riguarda le procedure operative”, proprio perché non si sarebbe dotato di articolazioni organizzative decentrate, inserite nei diversi settori operativi; tali funzioni, infatti, sarebbero svolte a livello centrale dall’Ufficio deputato, il quale elabora i risultati dell’attività, partecipandoli ai responsabili dei vari servizi, tenuti ad adeguarsi in base a quanto emerso dal controllo, anche in ottemperanza alla disciplina regolamentare. Come risulta dai referti anni 2018 e 2019, l’Ente non avrebbe espressamente elaborato appositi indicatori di attività/processo e di efficienza; tuttavia, in base a quanto riferito, “tale circostanza non ha impedito la riprogrammazione degli obiettivi, ove necessitante, all’esito dell’attività di controllo debitamente effettuata secondo la disciplina regolamentare”.

### **Il controllo strategico.**

Anche in ordine a tale tipologia di controlli, il Comune di Senigallia ha illustrato, in sede di riscontro istruttorio, la propria organizzazione.

Tali controlli sarebbero esercitati, sulla base della disciplina dettata dall’art. 8 del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni, al fine di accertare lo stato di attuazione dei programmi dell’organo politico nonché la rispondenza dei risultati dell’attività amministrativa alle linee programmatiche ed agli altri atti di indirizzo politico. L’attività di verifica attuata si sostanzia nell’analisi, “preventiva e successiva, della congruenza e/o degli eventuali scostamenti tra le missioni affidate dalle norme, gli obiettivi strategici prescelti, le scelte operative effettuate e le risorse umane, finanziarie e materiali assegnate...”; mira, inoltre, ad evidenziare eventuali fattori ostativi ed eventuali responsabilità, per la mancata o parziale attuazione dei possibili rimedi. Il Regolamento comunale prevede che il controllo strategico sia svolto sotto la direzione e il coordinamento del Segretario generale, il quale, per l’espletamento di tale funzione, può avvalersi di una specifica unità di controllo, composta da dipendenti dell’ente dallo stesso nominati, nonché dell’Ufficio controllo interno e di gestione. In base ai riscontri forniti risulta tuttavia che, negli anni 2018 e 2019, le funzioni dell’Ufficio controllo interno e di gestione sono state esercitate tramite l’Ufficio “Controllo di Gestione”, posto alle dipendenze dell’Area Risorse Umane e Finanziarie.

Nel referti relativi alle annualità 2018 e 2019, oggetto di esame, l’Ente riferisce “... che il

*controllo strategico non è integrato con il controllo di gestione in quanto [in tali anni] non esisteva un sistema informatico interconnesso tale da consentire lo scambio automatico di flussi informativi tra le due fattispecie di controllo. Nella consapevolezza che il raggiungimento di una completa integrazione sotto il profilo procedurale consenta l'ottenimento di un più elevato grado di efficacia nelle attività di verifica e monitoraggio, si fa presente che lo scambio informativo tra le due tipologie di controllo è stato, ad ogni modo, assicurato mediante informali feedback e processi rendicontativi, in modo che potesse essere misurato, a consuntivo, il grado di raggiungimento dei programmi politici e degli obiettivi assegnati". Per le medesime ragioni, il Comune avrebbe inoltre dichiarato di non essersi avvalso, per l'espletamento del controllo strategico, delle informazioni provenienti dalla contabilità analitica; in proposito, in sede di riscontro, l'Ente ha precisato "... che le decisioni in tema di allocazione delle risorse e di attuazione delle politiche tariffarie sono sempre state attuate in esito allo studio dell'andamento economico e finanziario delle gestioni coinvolte, con l'ausilio delle evidenze scaturenti dalla contabilità e dalle analisi elaborate a preventivo e a consuntivo (es. analisi servizi a domanda individuale – Rif. nota integrativa bilancio di previsione e relazione sulla gestione allegata al rendiconto)".*

Nell'ambito di tale tipologia di controlli, in sede istruttoria, era stato evidenziato, per entrambe le annualità esaminate, che il Comune di Senigallia aveva elaborato ed applicato solo i seguenti due indicatori: c) di efficacia, f) di innovazione e sviluppo, tralasciando gli altri quattro (punto 4.4 questionario 2018 e questionario 2019); rilievo così riscontrato dall'Ente: *"le risposte negative in merito alle altre tipologie di indicatori derivano dalla mancanza di atti formali da cui possa evincersi l'avvenuta elaborazione degli stessi"*, che prosegue, puntualizzando come: *"Le percentuali di raggiungimento degli obiettivi [strategici] indicate nel questionario, pari all'81% nel 2018 e all'89,47% nel 2019, sono state calcolate sulla base delle ... relazioni sulla performance, quale rapporto fra gli obiettivi raggiunti e il totale degli obiettivi assegnati in ciascun anno. In particolare, risulta quanto segue per ciascuna annualità.*

*Anno 2018:*

*Totale obiettivi: 16 (sono esclusi dal conteggio n. 3 obiettivi sterilizzati)*

*Obiettivi raggiunti: 13*

*Rapporto: 81,25%*

*Anno 2019:*

*Totale obiettivi: 19 (è incluso nel conteggio n. 1 obiettivo sterilizzato)*

*Obiettivi raggiunti: 17*

*Rapporto: 89,47%*

*Per l'anno 2018 è stata adottata la deliberazione di Consiglio comunale n. 27 del 29.04.2019 avente ad oggetto "Verifica periodica dello stato di attuazione delle linee programmatiche dell'azione di governo e rendiconto della gestione dell'esercizio finanziario 2018 – Discussione generale", mentre non risultano adottate deliberazioni in tal senso per l'esercizio 2019".*

### **Il controllo sugli equilibri finanziari.**

Anche in ordine al controllo sugli equilibri finanziari, il Comune di Senigallia fornisce un quadro piuttosto puntuale della propria organizzazione, specificando che questo è disciplinato agli artt. da 82 a 84 del proprio Regolamento comunale di contabilità (approvato con deliberazione di Consiglio comunale n. 6 del 14.02.2019, entrato in vigore il 13.03.2019), ed è esercitato sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario, con la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del Segretario generale e dei Responsabili dei vari servizi.

Tale controllo, con cui l'Ente intende monitorare il permanere di tutti gli equilibri previsti dalla parte II del D.Lgs. n. 267/2000 in termini di competenza, residui, cassa, viene articolato nelle seguenti fasi:

*"a) preventiva, anche attraverso l'elaborazione di obiettivi connessi al perseguimento degli equilibri finanziari. Tale fase si esplicita a partire dalla strutturazione degli obiettivi operativi e gestionali e dall'impostazione del bilancio di previsione con conseguente assegnazione delle risorse di PEG in misura tale da garantire il raggiungimento degli equilibri di bilancio in fase preventiva, sia a livello macro (Ente) che a livello micro (Area);*

*b) concomitante, consistente nella verifica del permanere degli equilibri finanziari in corso di esercizio secondo le tempistiche individuate dall'articolo 83 del Regolamento medesimo e comunque in occasione della salvaguardia degli equilibri. Nello specifico, è previsto che, nel corso dell'anno, il responsabile del servizio finanziario, con cadenza quadrimestrale, convochi una riunione cui partecipano i Responsabili (con la eventuale presenza di funzionari da loro individuati) ed il Segretario generale, al fine di esaminare:*

*- l'andamento della gestione di competenza (accertamenti/impegni) dei capitoli assegnati dalla*

*Giunta ai Responsabili con il Piano Esecutivo di Gestione (P.E.G.);*

*- l'andamento della gestione dei residui attivi e passivi con la verifica circa la sussistenza del titolo giuridico del credito/debito. In particolare, la verifica dei residui attivi deve riguardare l'effettiva riscuotibilità del credito e delle ragioni per le quali lo stesso non è stato ancora riscosso;*

*- l'andamento della gestione di cassa con particolare rilievo alle entrate a specifica destinazione. Tale verifica deve proiettarsi fino alla chiusura dell'esercizio, considerando anche l'evoluzione degli incassi e pagamenti che si perfezioneranno nel periodo di riferimento;*

*- l'andamento della gestione di bilancio, di competenza e di cassa, ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica dell'anno di riferimento.*

*Il responsabile del servizio finanziario comunica gli esiti della verifica di cui al punto precedente circa gli equilibri finanziari, di norma con stesura di apposita relazione, al Sindaco, alla Giunta, al Segretario generale, all'Organo di revisione, al Presidente del Consiglio comunale e ai Consiglieri comunali tramite il Presidente, in qualità di soggetti destinatari dell'attività di controllo svolta, unitamente alle eventuali proposte di riequilibrio da adottarsi da parte dell'Organo consiliare su proposta della Giunta. L'Organo di revisione, entro cinque giorni dalla ricezione, esprime eventuali rilievi e proposte sulla relazione.*

*In occasione della salvaguardia degli equilibri di cui all'articolo 193 del D.Lgs. n. 267/2000, il responsabile del servizio finanziario:*

*- verifica il permanere degli equilibri finanziari sotto tutti i suoi aspetti;*

*- analizza lo stato di attuazione degli obiettivi;*

*- suggerisce eventuali azioni correttive volte al mantenimento degli equilibri.*

*In ogni caso, in base a quanto stabilito dall'articolo 153, comma 6, del D.Lgs. n. 267/2000, se, in corso di esercizio, il responsabile del servizio finanziario rileva fatti o situazioni che, sotto il profilo economico-finanziario, si discostano in modo rilevante dalle previsioni e che reputi tali da poter pregiudicare gli equilibri complessivi di bilancio, ne dà comunicazione ai soggetti e secondo le modalità descritte all'articolo 80 del medesimo Regolamento di contabilità disciplinante "Segnalazioni obbligatorie del Responsabile del servizio finanziario";*

*c) successiva, mediante elaborazione di indici e parametri finanziari e gestionali e di risultato, nonché di un referto finale inerente l'attività finanziaria complessiva dell'ente. Tale fase si esplica nella verifica a consuntivo del rispetto degli equilibri e trova evidenza nelle risultanze del rendiconto della gestione e negli indicatori sintetici ed analitici in tal sede determinati."*

L'Ente ha riferito inoltre che, per gli esercizi 2018 e 2019, il Responsabile del servizio finanziario ha proceduto al controllo quadrimestrale del permanere degli equilibri di bilancio (verifiche esperite sulle situazioni al 30.04, 30.09 e 31.12 di ciascun esercizio considerato), verificando l'andamento delle gestioni di competenza, di cassa, dei residui e di bilancio generale; le risultanze delle predette verifiche sarebbero contenute in specifiche relazioni, trasmesse agli Organi politici, al Segretario generale e all'Organo di revisione.

Sempre relativamente alle annualità esaminate, il Responsabile del Servizio finanziario avrebbe curato altresì le verifiche di salvaguardia degli equilibri, come risulterebbe dalle deliberazioni consiliari di approvazione (n. 70 del 31.07.2018 e n. 48 del 30.07.2019).

In ordine ai rilievi sollevati in sede istruttoria, infine, il Comune di Senigallia precisa che la dichiarazione riportata al punto 5.1 di entrambi i questionari esaminati, con cui si attesta la mancata integrazione tra la tipologia di controllo in oggetto e quella sugli organismi partecipati, sarebbe giustificata dalla mancata disponibilità di *"... sistemi informatici unitari con i propri Enti e società partecipate, ovvero di sistemi contabili ed informatici in grado di interfacciarsi e di scambiarsi informazioni in maniera automatizzata."*

Il Comune, infatti, in base a quanto riferito, per la verifica degli equilibri finanziari nonché per quella della propria gestione, si avvale della procedura contabile interna, mentre il controllo sulla gestione degli organismi partecipati viene svolta tramite altri sistemi contabili.

Concludendo, le funzioni di direzione e coordinamento dell'attività di controllo sugli equilibri finanziari del Comune di Senigallia, di cui il Responsabile del servizio finanziario è titolare, sono esercitate lungo una duplice direttrice: sul piano "interno", tramite una *"... struttura organizzativa composta da dipendenti professionalmente qualificati cui sono costantemente impartiti precisi indirizzi operativi, necessari al dispiegamento dei compiti propedeutici allo svolgimento dei previsti controlli (es. estrazioni da procedura, elaborazione di report e tabelle)"*; sul piano "esterno", tramite attività di raccordo con tutti i soggetti coinvolti, con particolare riferimento ai Responsabili dei vari servizi comunali e con il Segretario generale, mediante incontri periodici e specifiche direttive.

Per quanto relazionato in sede di riscontro istruttorio, durante gli esercizi 2018 e 2019, il Responsabile comunale di tale tipologia di controlli, avrebbe impartito specifici indirizzi ai

vari soggetti coinvolti nell'attuazione dei controlli sugli equilibri finanziari, ancorché non formalizzati tramite espliciti atti amministrativi.

### **Il controllo sugli organismi partecipati.**

In base a quanto emerso in istruttoria, l'organizzazione del Comune di Senigallia in ordine a tale tipologia di controlli è disciplinata dall'art. 9 del Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni.

Il controllo sugli organismi partecipati dell'Ente è affidato all'"Ufficio controllo interno e di gestione", costituito nell'ambito del settore finanziario e sotto la direzione del Responsabile di tale settore; il regolamento comunale non prevede, quindi, l'istituzione di una specifica struttura a ciò deputata, ma affida il compito di verifica ad una articolazione organizzativa interna al settore finanziario.

Tale scelta è ritenuta dall'Ente coerente con le attività da svolgere ed in linea con il processo di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, avviato in ottemperanza alla normativa di settore, che ha portato alla dismissione delle partecipazioni non conformi al dettato normativo e alla conseguente riduzione del numero di partecipazioni detenute. Tuttavia, l'assenza di personale appositamente deputato a tali controlli, nell'ambito dell'Ufficio controllo interno e di gestione, e l'attribuzione di tale onere all'Ufficio Ragioneria e Bilancio, non ha ostacolato il raggiungimento degli obiettivi previsti ed il rispetto dei livelli minimi di monitoraggio, necessari ad assicurare l'efficacia del processo di controllo.

In base ai riscontri presentati, la situazione degli organismi partecipati dall'Ente, negli anni 2018 e 2019, era la seguente (come risultante dalla "relazione sulla gestione allegata ai rendiconti 2018 e 2019", situazione al 31.12 dei rispettivi esercizi):

Denominazione	Tipologia	Partecipazione detenuta al 31.12.2018	Partecipazione detenuta al 31.12.2019
A.A.T.O. 2 Marche Centro - Ancona	Ente strumentale	Sì	Sì
ATO2 - ATA Rifiuti	Ente strumentale	Sì	Sì
Co.Ge.S.Co. - Consorzio per la Gestione dei Servizi	Ente strumentale	Sì	Sì

Consorzio ZIPA - In liquidazione	Ente strumentale	Sì	Sì
Consorzio Gorgovivo	Ente strumentale	Sì	Sì
Aerdorica S.p.A.	Società partecipata dall'Ente - Partecipazione mista pubblico-privato	Sì	No
ASA s.r.l.	Società in house per la gestione dello smaltimento dei rifiuti urbani	Sì	Sì
Convention Bureau Terre Ducali s.c.r.l.	Società partecipata dall'Ente - Partecipazione mista pubblico-privato	Sì	Sì
Gestiport S.p.A.	Società controllata dall'Ente per la gestione dell'area portuale, del porto turistico ed egli specchi acquei di Senigallia - Quote minoritarie detenute da soggetti privati	Sì	Sì
VIVA Servizi S.p.A.	Società in house per la gestione del servizio idrico integrato	Sì	Sì
GAC Marche Nord s.c.r.l.	Gruppo Azione Locale. Società partecipata dall'Ente - Partecipazione mista pubblico-privato	Sì	Sì

L'Ente, inoltre, non deterrebbe partecipazioni in organismi strumentali, così come definiti dall'art. 1, comma 2, lettera b) del D.Lgs. n. 118/2011, e per tale motivo non avrebbe quindi potuto definire gli indirizzi strategici degli stessi.

Con riferimento alla mancata approvazione dei budget delle società partecipate in house di cui al punto 6.3 del questionario, la dichiarazione sarebbe giustificata, per quanto riferito, dalla assenza di deliberazioni per la formale approvazione; tuttavia, per la società Viva Servizi Spa (già società Multiservizi, fino al 06/11/2018), l'Ente ha precisato di aver approvato, tramite propri rappresentanti, i budget 2018 e 2019, durante le assemblee ordinarie dei soci, come risulterebbe dai verbali di tali sedute.

Il Comune ha evidenziato inoltre l'avvenuta approvazione della Relazione previsionale anno 2019 da parte della stessa assemblea ordinaria dei soci della società A.S.A. s.r.l., nel rispetto di quanto previsto dall'art. 11 dello Statuto sociale, conformato ai principi *dell'in-house providing*, secondo cui è la stessa assemblea composta dai Sindaci dei comuni membri ad approvare sia gli indirizzi strategici che i budget ed i report contenenti le risultanze della gestione ai fini del controllo preventivo, concomitante e successivo.

Per quanto riferito dall'Ente, la propria disciplina regolamentare non fornirebbe indicazioni su tempi e modalità di trasmissione dei report informativi periodici da parte degli organismi partecipati, inerenti ai profili organizzativi e gestionali, e proprio per questo motivo, nei referti esaminati risulta riportata una risposta negativa al quesito di cui al punto 6.14.

Tuttavia, l'Ente evidenzia come, *"...all'avvenuto puntuale espletamento di tutti gli adempimenti normativi in tema di partecipazioni da parte dell'Amministrazione negli anni considerati, sottenda il costante monitoraggio dell'andamento gestionale, organizzativo e finanziario dei propri enti e società ... Il processo di razionalizzazione compiuto, anche alla luce delle attività di monitoraggio esperite, ha portato al conseguimento di importanti risultati"*.

In ordine al rilievo avanzato circa il punto 6.16 dei questionari, anni 2018 e 2019, l'Ente ha confermato, infine, di non aver elaborato e applicato i menzionati indicatori, con riferimento all'attività svolta dai propri organismi partecipati, precisando, tuttavia, che gli stessi hanno comunque dato conto, in specifiche relazioni, dell'attività esperita nel corso degli esercizi - in termini di servizi pubblici erogati - in occasione dell'approvazione dei rispettivi bilanci annuali, come risulterebbe dai verbali delle singole sedute assembleari.

### **Il controllo sulla qualità dei servizi**

In merito a tale tipologia, il Comune di Senigallia, nel proprio riscontro istruttorio, precisa che il controllo sulla qualità dei servizi è disciplinato dall'art. 10 del proprio Regolamento sul sistema dei controlli interni ed è preordinato alla verifica del grado di qualità effettiva dei servizi e della soddisfazione degli utenti interni ed esterni. E' esercitato sotto la direzione e il coordinamento del Segretario generale, che può avvalersi dell'ausilio dell'unità di controllo e dell'Ufficio controllo interno e di gestione ed è rivolto a tutti gli *stakeholders*, in modo particolare ai cittadini, avvalendosi di specifici strumenti, quali questionari, segnalazioni e reclami, oltre che di altri mezzi già a disposizione dell'Ente per particolari servizi, come le certificazioni sulla qualità (norme Iso 9000 e seguenti).

Sempre nell'ambito di tale categoria di controlli, in sede di riscontro istruttorio, l'Ente ha dichiarato di impegnarsi, in occasione della revisione del Regolamento sul sistema dei controlli interni, in programma nel corso del corrente anno 2022, ad effettuare un censimento di tutti i servizi erogati, sia direttamente che tramite organismi partecipati, al fine di completare l'iter di predisposizione e redazione delle relative Carte dei Servizi. Allo stato attuale, il Comune, in ordine ai propri principali servizi, provvede, periodicamente, all'adozione di nuove Carte dei Servizi; queste sono sottoposte alla verifica dell'utenza, tramite compilazione di questionari, proposti ed esaminati dagli uffici comunali direttamente coinvolti.

L'Ente ha inoltre precisato di svolgere, contrariamente a quanto dichiarato nei referti sui sistemi dei controlli esaminati, attività di comparazione dei propri servizi erogati con quelli offerti da altre amministrazioni, tramite la consultazione dei portali istituzionali e confronti informali tra responsabili. Tale attività, sebbene non sistematica e del tutto informale, avrebbe garantito tuttavia "... un importante arricchimento e rappresenta un concreto supporto nella messa in campo delle misure più idonee ad accrescere i livelli delle prestazioni offerte ai cittadini attraverso l'individuazione delle strategie d'azione risultate in tale senso vincenti...".

Analogamente, l'assenza di formalizzazione, tramite adozione di precisi atti, degli indicatori finalizzati a misurare il grado di innalzamento degli standard di qualità, costituisce motivazione alla risposta negativa fornita dall'Ente al punto 7.10 dei referti anni 2018 e 2019. Il Comune ha precisato di aver conseguito, nell'anno 2019, miglioramenti nel grado di soddisfazione espresso dall'utenza, comprovati da indagini di *customer satisfaction*.

## **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 maggiore spazio per il controllo interno sulla regolarità amministrativa e contabile, sulla gestione, sulla valutazione e il controllo strategico, da attuarsi in 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 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, precisa in proposito: *“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 terminisia 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 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 ed evidenziare 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 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, 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.

Quanto al processo di controllo (definito dall'articolo 197, comma 2, del T.U.E.L.) lo stesso 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 (consistente nella razionale acquisizione delle risorse umane e strumentali) dell'azione amministrativa 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, 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.

Il controllo sugli equilibri finanziari viene svolto tenendo conto delle risultanze e della situazione finanziaria degli organismi partecipati, in conformità alle vigenti disposizioni regolamentari e di legge, nonostante l'assenza di un sistema integrato tra i dati dell'Ente e quelli delle società.

La struttura del controllo e la disciplina dettata nel regolamento di attuazione appare completa ed idonea ad individuare i flussi informativi necessari all'Ente affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere i trend gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari.

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.

- L'istruttoria condotta in relazione al funzionamento dei controlli interni del Comune di Senigallia per gli esercizi 2018 e 2019 ha evidenziato, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento (Regolamento sul servizio di controllo interno adottato con delibera consiliare n. 14 del 13 febbraio 2013), la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile e di verifica degli equilibri finanziari; margini di miglioramento in ordine alle restanti metodologie di controllo, con particolare riferimento al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, al controllo strategico, al controllo sugli organismi partecipati ed elementi di criticità in relazione al controllo sulla qualità dei servizi.

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 degli 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, nel rispetto delle specifiche previsioni normative, in attuazione di quanto stabilito dal Regolamento comunale in materia di controlli interni (art. 5).

L'Ente ha dichiarato, inoltre, che il controllo successivo sarebbe stato attuato, *“... con*

*modalità, forme ed azioni tese prioritariamente a connotare lo stesso di valenza collaborativa ed informativa, di guida e di supporto ...” ai vari Settori, nel rispetto della propria disciplina regolamentare, sulla percentuale di atti, scelti casualmente, ove possibile, mediante procedura informatica, indicata nel programma semestrale adottato dal Segretario generale. Per gli anni 2018 e 2019, dai dati forniti, risulta sottoposto a controllo successivo solo il 5% delle determinazioni dirigenziali comportanti impegno di spesa, delle determinazioni a contrarre, delle scritture private non autenticate e di altri atti amministrativi adottati dai responsabili dei Servizi, quali decreti, ordinanze etc.*

Al riguardo la Sezione, considerata anche la limitata percentuale di atti assoggettata a controllo, ritiene necessario, in linea con le raccomandazioni della Sezione autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28 del 2014), il passaggio ad una modalità di selezione 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.

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**, in base a quanto riferito, viene attuato dal Comune di Senigallia con riferimento all’intera attività amministrativa e gestionale dell’Ente ed è esercitato con cadenza annuale e con riferimento ai dati emergenti dalle operazioni di chiusura dell’esercizio finanziario.

Emerge, inoltre, dal referto che l’Ente, dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazione analitiche per centri di costo, ha correttamente articolato l’attività di controllo nelle fasi: della predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi, della rilevazione e verifica dei dati relativi agli stessi, nel monitoraggio delle spese e dei programmi e nella elaborazione di relazioni periodiche sulla gestione dei servizi e dei centri di costo, sulla base di indicatori di efficienza, efficacia, risultato.

Nel prendere atto dell’adeguatezza della organizzazione, la Sezione rammenta, tuttavia, che

L'attivazione di sistemi di controllo di gestione è finalizzata ad implementare la cultura del risultato e destinata a supportare le decisioni di gestione affidate all'esclusiva competenza della dirigenza. Il controllo di gestione si caratterizza per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli standard prefissati allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Una elaborazione annuale, sia pur completa, difficilmente può sostituirsi ad un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi che consentirebbe di individuare tempestivamente azioni utili a migliorare la gestione. Il controllo di gestione risulterebbe, in tale direzione, migliorabile attraverso un più accurato livello di analisi dei processi e responsabilità afferenti ad ogni area e/o servizio, in modo da strutturare report analitici e tempestivi tali da indirizzare unitariamente la gestione (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia- Romagna, deliberazione 29/2021/VSGC).

**Il controllo strategico** è strettamente legato all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico- amministrativo, di cui costituisce il presupposto fondamentale

Il Comune ha relazionato, come richiesto, in ordine alla propria organizzazione nell'attuazione di tale tipologia di controlli, specificando tuttavia che questa non sarebbe stata gestita nel periodo in esame, a causa di problemi informatici, in modo parallelo e complementare al controllo di gestione, pur nella piena consapevolezza che il raggiungimento di una completa integrazione, sotto il profilo procedurale, consentirebbe un innalzamento dell'efficacia del controllo e del monitoraggio. E' inoltre emerso dalle risposte che, per entrambe le annualità esaminate, il Comune di Senigallia aveva elaborato ed applicato solo gli indicatori di efficacia e di innovazione e sviluppo tralasciando gli altri indicati nel questionario.

Al riguardo la Sezione rammenta che, 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 utilizzare tutte le informazioni gestionali anche provenienti dalla contabilità analitica e di elaborare ed utilizzare 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. Gli indicatori di contesto, di output e di impatto socioeconomico sono infatti parametri importanti per verificare l'adeguatezza delle politiche strategiche adottate in relazione agli obiettivi ed alla qualità dei servizi prefissati; e ciò non solo in vista della necessità di considerare i rischi connessi all'emergenza sanitaria, ma soprattutto in relazione al necessario monitoraggio degli interventi che saranno finanziati nell'ambito del PNRR, le cui risorse potranno essere erogate solo al completamento delle misure secondo un rigido cronoprogramma che prevede il raggiungimento di scadenze intermedie e finali.

Il **controllo sugli equilibri finanziari**, diretto e coordinato dal Responsabile del servizio finanziario, disciplinato dagli artt. 82, 83, 84 del Regolamento comunale di contabilità, approvato con D.C.C. n. 6/2019, è svolto dal Responsabile del Servizio finanziario, con la collaborazione dell'organo di revisione ed il coinvolgimento degli organi di governo, del Segretario generale e di tutti gli altri Responsabili dei vari settori/servizi.

La Sezione prende atto del corretto approccio dell'Ente a tale tipologia, invitando a perseverare nel percorso intrapreso e ad implementare costantemente i flussi informativi, necessari alla attivazione tempestiva di processi correttivi, atti ad interrompere *trend* gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio nonché ripristinare, ove necessario, il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Particolare attenzione deve essere rivolta all'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni (organismi partecipati), nella misura in cui comportino ripercussioni sul bilancio dell'Ente, adottando adeguate misure organizzative, ai fini della piena ed effettiva attuazione delle disposizioni regolamentari dettate in materia, anche nell'ottica di superare gli ostacoli rappresentati dalla mancanza di sistemi informatici unitari, tra Comune ed organismi partecipati, o comunque non in grado di interfacciarsi e di scambiarsi informazioni.

Anche in ordine al **controllo sugli organismi partecipati**, si ravvisa un approccio consapevole dell'Ente alle varie problematiche, pur in assenza di un apposito ufficio, specificamente deputato a tale tipologia di controlli. La Sezione ritiene opportuno, quindi, raccomandare la prosecuzione delle attività e della metodologia di lavoro intraprese, mediante un controllo maggiormente strutturato, in modo da adempiere 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).

Particolare attenzione si dovrebbe, in particolare, prestare agli organismi in house e a quelli operanti nei settori dei servizi pubblici locali, maggiormente colpiti dalla crisi conseguente all'emergenza sanitaria ancora in atto, al fine di valutare l'adozione di eventuali interventi diretti ad adeguare gli attuali contratti di servizio o misure a sostegno dell'operatività aziendale.

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, ampi 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 e strutturati con altre amministrazioni, in ordine al livello di qualità raggiunto.

In merito, infine, al **complesso sistema dei controlli interni**, così come emerge dai referti relativi agli esercizi 2018 e 2019, oltre ai possibili e auspicabili margini di miglioramento, la Sezione rileva la necessità di implementare, anche grazie alla nuova struttura organizzativa comunale, definitivamente approvata e pianamente operativa, ed al nuovo ufficio di staff denominato "Direzione e Coordinamento e Controllo di Gestione", sotto la direzione e supervisione del Segretario generale, la sinergica collaborazione fra le diverse 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 cioè 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 2018 e 2019 ed a conclusione degli accertamenti istruttori sul funzionamento dei controlli interni del Comune di Senigallia:

- accerta, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento, la presenza di un

- adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile e di verifica degli equilibri finanziari; margini di miglioramento in ordine alle metodologie degli altri controlli, con particolare riferimento al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, al controllo strategico ed al controllo sugli organismi partecipati ed elementi di criticità in relazione al controllo sulla qualità dei servizi;
- 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 Con.Te, al Sindaco, al Consiglio comunale, al Segretario generale, all'Organo di revisione dei conti del Comune di Senigallia. 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 secondo le modalità di legge.

Così deciso nella Camera di consiglio del 15 novembre 2022.

Il Presidente - relatore

Vincenzo Palomba

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 16 novembre 2022

Il Direttore della Segreteria

Barbara Mecozzi

f.to digitalmente

