



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. 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

AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE DI FERMO (FM)

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 dell’Amministrazione Provinciale di Fermo relativi agli anni 2018 e 2019, inviati alla Sezione regionale di controllo rispettivamente in data 21 ottobre 2019 e 21 dicembre 2020;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, protocollo n. 140 del 13 gennaio 2022, avente ad oggetto la richiesta di chiarimenti in merito a quanto attestato nei citati referti:

VISTA la risposta fornita dall’Ente con nota prot. n. 2029 del 11 febbraio 2022, acquisita agli atti in pari data al prot. n. 530;

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 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.

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, sempre la Sezione delle autonomie ha approvato apposite linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza Covid-19.

In seguito all'analisi del questionario-referto dell'Amministrazione Provinciale di Fermo relativo agli esercizi 2018 e 2019, sono state rilevate criticità nell'organizzazione e nell'attuazione di controlli interni in relazione alle quali la Sezione ha richiesto, con nota istruttoria prot. n. 140 del 13 gennaio 2022, chiarimenti e precisazioni, forniti con nota n. 2029 del 11 febbraio 2022, acquisita agli atti in pari data al prot. n. 530.

Dall'esame della documentazione acquisita è emerso quanto segue:

Il sistema dei controlli.

Ai punti 1.1. e 1.2 del questionario è stato attestato che con riferimento al controllo di gestione, al controllo strategico ed al controllo sulla qualità dei servizi il sistema dei controlli interni non è stato esercitato, nelle annualità 2018 e 2019, in piena ed effettiva conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'ente e che non sono stati prodotti né previsti/programmati report negli esercizi considerati. In relazione alle medesime tipologie di controllo, a fronte della omessa evidenziazione di criticità nell'organizzazione o nell'attuazione delle medesime (cfr., punto 1.4), al punto 1.5 del referto l'ente ha acclarato la mancata produzione di reportistica negli anni considerati, apponendo la seguente annotazione integrativa nel questionario 2019: *“Relativamente alle lettere b), c), f) del punto 1.5 non viene svolto il relativo controllo”* A seguito dei chiarimenti richiesti il Presidente della Provincia di Fermo, nell'esprimere piena consapevolezza in ordine alle riscontrate criticità, ha rappresentato l'impossibilità di dare concreta attuazione nelle annualità in esame, come anche in quelle precedenti, ai controlli di gestione, strategico e sulla qualità dei servizi a causa di un'endemica e grave carenza di personale dovuta ai processi di mobilità avviati dalla riforma Delrio nonché dai vincoli organizzativi che hanno limitato le capacità assunzionali dell'ente, la cui dotazione organica, peraltro, era già stata ridotta in conseguenza dell'istituzione della Provincia dalla divisione di quella di Ascoli Piceno avvenuta nel luglio 2009. Al riguardo, l'ente ha precisato in istruttoria quanto di seguito: *“In attuazione di tale normativa e del conseguente trasferimento di innumerevoli competenze alla Regione Marche, come risulta dai provvedimenti attuativi del catalogo normativo in questione, si è assistito ad una consistente mobilità di personale dalla Provincia di Fermo alla Regione Marche, con conseguente ulteriore depauperamento della dotazione organica dell'Ente.*

Queste disposizioni di legge hanno fortemente inciso sia sull'assetto organizzativo dell'Ente che sulla dotazione organica della Provincia, tanto che non è stato possibile ricostituire le risorse umane necessarie per gestire tutti i servizi dell'Ente e si è dovuto ricorrere ad interventi organizzativi di contenimento, necessari ad assicurare il funzionamento dei servizi fondamentali.

A questo proposito, oltre a richiamare l'attenzione sulla ridotta dotazione del personale del Servizio Finanziario, si evidenzia come con nota presidenziale prot. ID 323000 del 22.12.2015, di seguito confermata con appositi decreti presidenziali, il Segretario Generale sia stato incaricato di svolgere le funzioni di Dirigente del Servizio Finanziario e che questa situazione si è protratta fino al

collocamento a riposo di quel Segretario ed oggi continua con il conferimento ad interim dell'incarico in questione ad un Dirigente provinciale. Tutto questo ha determinato l'impossibilità di poter disporre del personale formato, competente ed in numero adeguato a svolgere l'attività necessaria per lo svolgimento del controllo di gestione, del controllo strategico e di quello sulla qualità dei servizi. Di conseguenza, non è stato possibile attivare, come avvenuto anche negli anni precedenti e come risulta dai questionari relativi, i suddetti controlli per cui non sono stati eseguiti, per gli stessi, i report che risultano in numero di 0".

Al medesimo punto 1.5 del referto è stata evidenziata, sia per l'anno 2018 che per il 2019, l'adozione di un contenuto numero di report nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile, di controllo sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati dando, peraltro, atto del mancato avvio di azioni correttive in entrambe le annualità. In sede istruttoria l'ente ha precisato che *"per quanto concerne i due report ufficializzati (anni 2018 e 2019) nell'ambito del controllo di regolarità amministrativa e contabile, essi sono riferiti all'attività che deve essere svolta secondo quanto previsto dall'art. 3, comma 2, del Regolamento approvato con deliberazione del Consiglio provinciale n. 5 del 31.01.2013",* riportandosi in pari sede alle citate previsioni regolamentari, mentre i report ufficializzati nell'ambito del controllo sugli equilibri finanziari, secondo quanto asserito, fanno riferimento *"all'approvazione del bilancio di previsione, alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, all'assestamento generale del bilancio, dove si esercita tale controllo da parte del Consiglio Provinciale."* L'ente non ha, tuttavia, formulato deduzioni relativamente alla ridotta reportistica prodotta nell'ambito del controllo sugli organismi partecipati.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

Nella fase preventiva di formazione delle proposte di deliberazione di Consiglio e di decreti presidenziali che non siano mero atto di indirizzo, il controllo di regolarità amministrativa e contabile avviene nei seguenti termini:

- a) il Dirigente proponente esprime il proprio parere tecnico, ai sensi dell'art. 49 del TUEL, attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa nel rispetto delle disposizioni di legge e di regolamento, della correttezza e regolarità delle procedure, della correttezza formale nella redazione dell'atto. Il parere è inserito nella deliberazione;
- b) il Responsabile del Servizio Finanziario esprime il proprio parere, favorevole o contrario, qualora l'atto deliberativo comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, e lo inserisce nella deliberazione.

Il Presidente e il Consiglio possono discostarsi dalle risultanze dei pareri sulla base di argomentate motivazioni.

Nella fase preventiva di formazione delle determinazioni e di ogni altro atto amministrativo, il controllo di regolarità tecnica da parte del Dirigente competente per materia avviene mediante la sottoscrizione dell'atto e, qualora il provvedimento dirigenziale comporti oneri finanziari e/o abbia riflessi diretti o indiretti sul bilancio dell'Ente, il controllo di regolarità contabile avviene mediante il rilascio del visto attestante la copertura finanziaria da parte del Dirigente del Servizio Finanziario inserito nell'atto in corso di formazione.

Il controllo preventivo si attua, inoltre, attraverso il parere del Collegio dei Revisori, secondo le previsioni dell'art. 239 del T.U.E.L.

Nella fase successiva all'adozione degli atti amministrativi, il controllo di regolarità amministrativa e contabile è svolto e diretto dal Segretario Generale, secondo principi di revisione aziendale, con la collaborazione del personale individuato con proprio atto, sentiti i Dirigenti/PO. Il controllo successivo viene effettuato a campione sulle determinazioni di impegno di spesa e di accertamento delle entrate, nonché sugli atti di liquidazione, su tutti i contratti e su ogni altro atto amministrativo individuato con atto del Segretario Generale, nella misura e secondo le modalità operative definite con provvedimento del medesimo Segretario.

Le risultanze del controllo, secondo le previsioni regolamentari adottate dall'ente, vengono compendiate nella relazione che il Segretario Generale trasmette semestralmente, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, ai Dirigenti, all'OIV, ai Revisori dei Conti, al Presidente della Provincia e al Presidente del Consiglio Provinciale.

Al punto 2.4 del questionario l'ente non ha dichiarato, per entrambe le annualità in esame, se gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente abbiano concorso all'individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo successivo. In sede istruttoria l'ente ha, invero, riferito la mancata attuazione del controllo di gestione anche in riferimento alla precedente annualità.

Al successivo punto 2.4bis del questionario 2019 la Provincia ha attestato che gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile dell'anno precedente non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa. In sede di riscontro istruttorio l'ente ha precisato in linea generale, non

fornendo deduzione esplicativa sul punto, che l'estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa avviene, di prassi, secondo le modalità stabilite con atto del Segretario Generale datato 27.05.2013, come modificato con determinazione dirigenziale n. 1047 del 14.12.2017 che prevede quanto di seguito declinato:

“MODALITÀ OPERATIVE

Negli ambiti di attività indicati nel paragrafo precedente, si procederà mediante pubblica estrazione, da svolgersi semestralmente presso l'Ufficio di Segreteria Generale, in data e ora preannunciate mediante apposita comunicazione mail ai Dirigenti entro due giorni dall'estrazione, di cui verrà redatto verbale.

Il campione di documenti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa pari al 5% del totale degli atti per singole categorie adottati o posti in essere per ciascun settore, con eventuale arrotondamento all'unità superiore, verrà estratto tra le determinazioni, i contratti, i bandi ed avvisi relativi alle procedure concorsuali e di selezione del personale.

L'estrazione degli atti da sottoporre al controllo successivo di regolarità amministrativa avviene mediante una procedura di generazione di numeri casuali utilizzando il programma “generatore di numeri casuali” presente sul portale della Regione Emilia Romagna all'indirizzo <http://wwwservizi.regione.emilia-romagna.it/generatore/>. L'estrazione degli atti da sottoporre al controllo viene effettuata facendo riferimento al numero progressivo associato al numero di registro generale e di settore di ciascun atto adottato. Il numero complessivo di atti adottati da ogni settore, ricavato dal programma informatico di gestione dei provvedimenti amministrativi, viene inserito nel Programma “generatore” e, attraverso l'utilizzo di un “seme generatore” uguale per tutti i settori, convenzionalmente individuato di volta in volta in ogni sessione del controllo di regolarità amministrativa nella fase successiva, viene avviato il processo di generazione di un numero pari al 5% per ogni categoria settoriale di atti considerata”.

Inoltre, al punto 2.5 del questionario è stato indicato che il controllo successivo di regolarità è stato effettuato solo su un ridotto numero di atti, pari a n. 60 nel 2018 n. 54 nel 2019 con evidenziazione di nessuna irregolarità rilevata in entrambe le annualità. A seguito dei chiarimenti richiesti in ordine al numero totale di atti emessi e di quelli sottoposti a controllo, ai criteri di selezione ed alla motivazione sottesa al contenuto numero di atti esaminati, in sede di riscontro istruttorio l'ente, alla luce di quanto sopra esposto e della percentuale definita (5%), ha riferito “che nell'anno 2018 il controllo è stato esercitato su n. 1263 atti assunti, per cui il numero degli atti sottoposti a controllo è stato di 60 mentre nel 2019 detto

controllo è avvenuto su n. 1145 atti assunti, per cui il numero degli atti sottoposti a controllo è stato di 54”.

Ai punti 2.7 e 2.8 del questionario è stato indicato, per le annualità 2018 e 2019, che non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell’attività posta in essere da specifici uffici o servizi. Sul punto l’ente non ha formulato deduzioni aggiuntive rispetto a quanto sopra declinato.

Con riferimento alla carenza di informazioni in ordine alla verifica, nell’annualità 2019, delle attestazioni concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dall’art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, secondo le modalità di cui all’art. 41 del d.l. n. 66/2014, conv. dalla l. n. 89/2014 (cfr., punto 2.8 del referto 2019), la Provincia ha dichiarato, a rettifica, di aver regolarmente provveduto a predisporre, per l’anno 2019, il prospetto attestante l’indicatore di tempestività dei pagamenti e l'importo del debito commerciale.

Infine, al punto 2.9 del questionario 2018 l’ente ha attestato che in caso di riscontrate irregolarità non sono state trasmesse ai responsabili dei servizi competenti le direttive alle quali conformarsi. Al riguardo la Provincia ha chiarito che le risultanze del controllo di regolarità amministrativa e contabile non hanno evidenziato irregolarità nell’esercizio considerato.

Il controllo di gestione.

In relazione a tale tipologia di controllo, a fronte delle risposte in senso negativo e/o omissivo alla totalità dei quesiti ricompresi in tale ambito sia per l’anno 2018 che per il 2019 e dell’apposizione dell’annotazione integrativa *“Nelle sezioni relative a tipologie di controlli non effettuate è stata riportata, in ogni casella, la risposta negativa”*, come emerge dai referti agli atti ed a seguito dei chiarimenti ed aggiornamenti richiesti in merito, l’Amministrazione ha ribadito quanto sopra delineato riscontrando nei seguenti termini: *“si conferma che non è stato svolto il controllo di gestione per cui non è stato possibile procedere alla sua organizzazione per carenza di risorse umane. È stata comunque assicurata, per gli anni in questione, la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi annuali programmati ed assegnati ai Dirigenti dal Presidente con il Piano Esecutivo di Gestione (PEG), nel quale sono organicamente unificati sia il Piano Dettagliato degli Obiettivi (PDO) che il Piano della Performance, come previsto al comma 3-bis dell’art. 169 del T.U.E.L. Le Relazioni sulla Performance sono state predisposte dal Segretario Generale ed approvate con decreti presidenziali n. 50 in data 11.06.2019 per quanto concerne la Relazione sulla Performance per*

l'anno 2018 e con decreto presidenziale n. 53 del 27.05.2020 per quanto riguarda la Relazione sulla Performance per l'anno 2019.

Il controllo strategico.

In analogia al controllo di gestione, anche in relazione a tale tipologia di controllo si evidenzia che in entrambi i referti oggetto di esame l'ente ha risposto in senso negativo a tutti i quesiti ricompresi in tale ambito, apponendo, in linea generale, alla sezione note del questionario 2018 la seguente annotazione integrativa: *"Nelle sezioni relative a tipologie di controlli non effettuate è stata riportata, in ogni casella, la risposta negativa"*.

A seguito dei chiarimenti ed aggiornamenti richiesti, la Provincia ha rimarcato la mancata attuazione del controllo strategico nel periodo considerato con la precisazione che *"la verifica dell'attuazione degli obiettivi contenuti nelle linee programmatiche di mandato approvate dal Consiglio all'inizio della legislatura risulta, per il periodo successivo al 18.12.2016, dalla relazione di fine mandato approvata con decreto presidenziale n. 107 del 05.10.2020."*

Si rileva che in sede istruttoria la Provincia non ha fatto riferimento ad alcuna specifica disciplina adottata in materia, pur contemplata al Titolo IV del Regolamento disciplinante il sistema dei controlli interni approvato con delibera consiliare n. 5 del 31 gennaio 2013, a mente del quale: *"Il controllo strategico è volto a verificare l'attuazione degli obiettivi contenuti nelle linee programmatiche di mandato approvate dal Consiglio all'inizio della legislatura, attraverso la 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, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici. L'unità preposta al controllo strategico è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del Segretario Generale negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale ed elabora rapporti periodici, da sottoporre semestralmente alla Giunta e al Consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi. Le risultanze del controllo strategico sono utilizzate anche per la valutazione e la premialità dei dipendenti dall'OIV"*.

Il controllo sugli equilibri finanziari.

In relazione a tale tipologia di controllo, l'Ente non ha provveduto a riscontrare l'istanza istruttoria in ordine all'illustrazione delle modalità e dell'assetto organizzativo del controllo *de quo*, né ha fatto riferimento ad alcuna specifica disciplina adottata in materia,

pur contemplata al Titolo V del Regolamento sui controlli interni in adozione che demanda tale controllo alla direzione e al coordinamento del Dirigente del Settore Risorse Finanziarie con la vigilanza dell'Organo di Revisione ed il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del Direttore Generale, ove previsto, del Segretario Generale e dei dirigenti, secondo le rispettive responsabilità.

Secondo quanto previsto dalle disposizioni regolamentari il dirigente del Settore Risorse Finanziarie, con cadenza trimestrale ed alla presenza del Segretario Generale, presiede ad una riunione cui partecipano i dirigenti degli altri Settori, nella quale vengono esaminati, collegialmente e distintamente per ogni centro di responsabilità:

- l'andamento della gestione di competenza (accertamenti/impegni) dei capitoli affidati con il Piano Esecutivo di Gestione;
- l'andamento della gestione dei residui attivi e passivi con la verifica circa la sussistenza del titolo giuridico del credito/debito;
- l'andamento della gestione di cassa con particolare rilievo alle entrate a specifica destinazione. Tale verifica dovrà proiettarsi fino alla chiusura dell'esercizio, considerando anche l'evoluzione degli incassi e dei pagamenti che si perfezioneranno nel periodo di riferimento.

Le risultanze della verifica vengono compendiate nella relazione conclusiva che il Dirigente del Settore Risorse Finanziarie predispose per il Presidente della Provincia e per l'Organo di Revisione, nella quale viene illustrata la situazione complessiva degli equilibri finanziari dell'Ente anche ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica previsti dal patto di stabilità interno.

Al punto 5.1 del questionario l'ente ha dichiarato, per le annualità 2018 e 2019, che il controllo sugli equilibri finanziari non è integrato con il controllo sugli organismi partecipati. Sul punto la Provincia ha riferito che pur non avendo previsto una particolare procedura atta a garantire una formale integrazione dei due ambiti di controllo, è stata comunque assicurata una costante interlocuzione tra i due Servizi.

Al punto 5.5 del questionario l'ente ha attestato, per entrambe le annualità in esame, l'avvenuto utilizzo della quota libera dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 187, comma 2, lett. b), del TUEL ai fini di salvaguardia degli equilibri finanziari. In sede istruttoria l'ente ha riferito genericamente che *“a seguito dell'approvazione del bilancio di previsione degli esercizi finanziari interessati e dei rendiconti degli anni rispettivamente precedenti, si è provveduto ad adottare le necessarie deliberazioni per assicurare la salvaguardia degli equilibri*

di bilancio e quindi garantire la stabilità dei due bilanci.”.

Inoltre, l'ente non ha dichiarato, per gli anni 2018 e 2019, se siano state adottate le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, previste dall'art. 183, comma 8, del TUEL per il caso di insufficiente disponibilità di cassa dovuta a ragioni sopravvenute e se sia stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL (cfr., punti 5.7 e 5.8).

In sede istruttoria l'Ente ha chiarito che *“ Per gli anni in questione la Provincia di Fermo non si è trovata in una condizione di insufficiente disponibilità di cassa dovuta a ragioni sopravvenute per cui non sono state attivate le procedure previste dall'art. 183, comma 8, del D. L.vo n. 267/2000 e non è stato necessario ricostituire la consistenza delle entrate vincolate nel rispetto dell'art. 195 del D. L.vo n. 267/2000”*

Il controllo sugli organismi partecipati.

Le attività di vigilanza, indirizzo e controllo sulle quote di partecipazione societaria detenute dall'Amministrazione Provinciale di Fermo sono espletate dal Consiglio Provinciale che, in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione, del rendiconto di gestione e dei piani di revisione e razionalizzazione adottati ai sensi dell'art. 20 del D.Lgs. 175/2016, analizza i report attinenti al proprio asset partecipativo.

Secondo quanto riferito in istruttoria, sulla base dei suindicati atti programmatici l'ente procede annualmente all'assegnazione e rendicontazione degli obiettivi, come, peraltro, avvenuto anche in riferimento agli esercizi oggetto di esame, con la precisazione che, per entrambe le annualità, il Consiglio Provinciale non ha riscontrato la necessità di approntare interventi correttivi in esito all'esame dei dati pervenuti dalle società partecipate in sede di rendicontazione.

Relativamente agli interventi di razionalizzazione, l'ente ha dichiarato che il Consiglio Provinciale, sia in sede di revisione straordinaria che ordinaria, ha costantemente ribadito e circostanziato in tutti gli atti adottati dal 2015 a seguire, l'orientamento volto a razionalizzare le partecipazioni sociali che, ai sensi dell'art. 4, comma 2, del TUSP, risultino incompatibili con le funzioni fondamentali di competenza assegnate dalla L. 56/2014 e dalla L.R. 13/2015.

L'Amministrazione Provinciale di Fermo ha, altresì, precisato che nessuna delle società dalla medesima detenute è di tipo strumentale e che non possiede società *in house* “in

quanto, nei riguardi dell'unica società partecipata collocabile in tale definizione, la "Task srl" di Macerata, l'Ente, con PEC prot. n. 5846 del 21/03/2018, reiterata con diffida prot. n. 2437 dell'08/02/2019 e, da ultimo, con PEC prot. n. 15832 del 18/11/2020 trasmessa in occasione di una richiesta di approvazione di modifica statutaria, ha comunicato formalmente alla Società di essere decaduta ex art. 24, comma 5, del D. Lgs. 175/2016 dalla qualità di socio e di conseguenza di non poter più esercitare alcuno dei diritti riconducibili a tale carica".

Da ultimo, l'ente ha dichiarato di non possedere società interamente partecipate in quanto tutte le partecipazioni si riferiscono a società partecipate congiuntamente ad altri enti pubblici ed ha attestato, in riferimento al biennio 2018 e 2019, l'asset partecipativo di seguito declinato:

2018			2019		
N.	Società	Quota	N.	Società	Quota
1	AERDORICA S.P.A.	0,139	-	Cessata al 29/07/2019	-
2	CENTRO AGROALIMENTARE PICENO S.P.A.	5,350	1	CENTRO AGROALIMENTARE PICENO S.P.A.	5,350
3	EVENTI CULTURALI S.R.L.	3,000	2	EVENTI CULTURALI S.R.L.	3,000
4	FERMANO LEADER S.C.A.R.L.	6,000	3	FERMANO LEADER S.C.A.R.L.	6,000
5	SERVIZI INTEGRATI MEDIA VALLE DEL TENNA S.R.L.	26,090	4	SERVIZI INTEGRATI MEDIA VALLE DEL TENNA S.R.L.	26,090
6	STEAT S.P.A.	84,030	5	STEAT S.P.A.	84,030
7	TASK S.R.L.	5,620	6	TASK S.R.L.	5,620

Al punto 6.3 del questionario l'ente ha dichiarato che non sono stati approvati, per le annualità 2018 e 2019, i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'ente. In sede istruttoria l'ente ha precisato di non detenere organismi strumentali rimarcando quanto sopra rappresentato: "nei riguardi dell'unica Società che rientra nella definizione in house, non esercita i diritti derivanti dalla titolarità della quota sociale per effetto di quanto previsto dall'art. 24, comma 5, del T.U.E.L. ed è in procinto di avviare il procedimento di recesso dalla qualifica di socio sulla base delle norme statutarie e civilistiche."

Al punto 6.11 dei questionari riferiti agli anni 2018 e 2019 l'ente non ha dichiarato se la relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico contenesse il programma di valutazione del rischio aziendale a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, del TUSP. In sede istruttoria, ad integrazione e rettifica di quanto indicato nei referti agli atti, l'ente ha dichiarato che "le attuali Società a controllo pubblico detenute dall'Ente, la "STEAT spa" e "Servizi Integrati Media Valle del Tenna", hanno redatto le rispettive relazioni previste

all'art. 6, commi 2 e 4, del TUSP, disponibili in atti di ufficio, concernenti la relazione sul governo societario e il programma di valutazione del rischio aziendale".

Al punto 6.16 del questionario l'Ente ha dichiarato che non sono stati elaborati né applicati, nella annualità 2018 e 2019, gli indicatori di redditività, di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti. A seguito dei chiarimenti richiesti, l'Ente ha riferito che *"La natura degli obiettivi prescelti dall'Amministrazione per entrambi gli esercizi in osservazione si è basata sulla scelta di indicatori ritenuti idonei rispetto la misura e struttura delle partecipazioni in essere, testate sotto i profili della economicità, trasparenza, efficienza ed efficacia.*

Si procederà, nella prossima programmazione per gli obiettivi per il bilancio 2022/2024, in riferimento alle quote sociali che continuano a far parte dell'asset partecipativo dell'Ente, a richiedere anche obiettivi concernenti redditività e la qualità dei servizi. Si fa presente la positiva circostanza in ordine alla quale il trend economico - finanziario delle partecipazioni registra bilanci in attivo e che, in ogni caso, la gestione del pacchetto societario non ha avuto ripercussioni sul bilancio provinciale".

Il controllo sulla qualità dei servizi

In relazione a tale tipologia di controllo, disciplinata all'art. 8 del Regolamento sui controlli interni, in analogia a quanto già rilevato con riferimento al controllo di gestione ed al controllo strategico, a fronte delle risposte in senso negativo e/o omissivo alla totalità dei quesiti ricompresi in tale ambito sia per l'anno 2018 che per il 2019, come evincibile dai referti agli atti ed a seguito dei chiarimenti ed aggiornamenti richiesti, l'Amministrazione, nel riportarsi a quanto sopra delineato, ha dichiarato quanto segue: *"Valgono le considerazioni in precedenza svolte per gli altri controlli. Si precisa che, con nota prot. n. 17656 del 30.10.2019, evadendo la richiesta formulata da codesta Sezione con nota prot. n. 4446 del 23.10.2019, la Provincia di Fermo comunicava di ritenere di non erogare servizi per i quali è richiesta l'adozione della Carta dei Servizi."*

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

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

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 dell'Amministrazione Provinciale di Fermo negli esercizi 2018 e 2019 ha evidenziato, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento, una situazione caratterizzata dalla presenza di gravi profili di lacunosità in ordine ad alcune tipologie di controlli che possono minare l'adeguatezza dell'intero sistema e la cui rimozione, ad opera dell'ente, formerà oggetto di puntuale verifica da parte di questa Sezione nell'esame della relazione sulla funzionalità dei controlli interni relativa agli esercizi 2020 e 2021; e ciò al fine di accertare, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, comma 4 del TUEL, l'eventuale situazione di inadeguatezza degli strumenti e metodologie di controllo tali da giustificare, da parte della Sezione giurisdizionale, l'irrogazione, a carico degli amministratori locali, della apposita sanzione pecuniaria.

Nel dettaglio, le verifiche condotte hanno evidenziato, con riferimento al biennio in disamina, la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile; ampi margini di miglioramento in ordine al controllo sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati non quotati ed elementi di spiccata lacunosità nella concreta attuazione del controllo di gestione, del controllo strategico e di quello sulla qualità dei servizi prestati.

In merito ai **controlli di regolarità amministrativa e contabile**, sulla base di quanto dichiarato nei referti agli atti, non sono state adottate, nel periodo di riferimento, delibere prive di parere tecnico e contabile ovvero con pareri contrari.

In fase di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, affidato al Segretario Generale con il supporto del personale individuato dal medesimo con proprio atto, l'ente ha dichiarato che lo stesso viene espletato a campione, con cadenza semestrale, sulle determinazioni di impegno di spesa e di accertamento delle entrate, nonché sugli atti

di liquidazione, su tutti i contratti, i bandi e gli avvisi di reclutamento del personale e su ogni altro atto amministrativo individuato con atto del medesimo Segretario (provvedimento del 27.05.2013 come modificato con determinazione dirigenziale n. 1047 del 14.12.2017), nella misura del 5% del totale degli atti adottati per singole categorie o posti in essere per ciascun settore, individuati mediante pubblica estrazione con l'ausilio di una procedura informatica di campionamento casuale *che utilizza il programma "generatore di numeri casuali" presente sul portale della Regione Emilia Romagna.*

Le risultanze del controllo, secondo le previsioni regolamentari adottate dall'ente, vengono compendiate nella relazione che il Segretario Generale trasmette semestralmente, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, ai Dirigenti, all'OIV, ai Revisori dei Conti, al Presidente della Provincia e al Presidente del Consiglio Provinciale.

Non è risultato accertabile in sede istruttoria se siano stati espletati dall'ente, nelle annualità in esame, controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi.

Al riguardo, in considerazione della ridotta percentuale degli atti oggetto di controllo nel periodo considerato, la Sezione ritiene necessario, in linea con le raccomandazioni della Sezione autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28 del 2014), che l'Amministrazione Provinciale passi a modalità di selezione del campione di riferimento sulla base di tecniche statistiche maggiormente sofisticate che proiettino i controlli nella logica del rischio presidiando, non in maniera 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 sensibili a rischi di comportamenti non legittimi.

In relazione al **controllo di gestione**, pur se previsto in linea generale all'art. 4 del regolamento sui controlli interni in adozione (antecedente alla riforma Delrio), l'Amministrazione Provinciale di Fermo, nel richiamare le argomentazioni sopra delineate, ha confermato in sede istruttoria quanto emerso dai questionari in atti ammettendo l'impossibilità di dare concreta attuazione a tale tipologia di controllo nelle annualità oggetto di esame, come anche in quelle precedenti, a causa dei problemi organizzativi sopra evidenziati e della perdurante *"carenza di risorse umane"* in seno

all'ente.

Secondo quanto dedotto dalla Provincia nella memoria agli atti, è stata comunque assicurata, nel periodo oggetto di esame, la verifica dello stato di attuazione degli obiettivi annuali programmati ed assegnati ai Dirigenti dal Presidente con il Piano Esecutivo di Gestione (PEG), nel quale sono organicamente unificati sia il Piano Dettagliato degli Obiettivi (PDO) che il Piano della Performance, come previsto al comma 3-bis dell'art. 169 del T.U.E.L. Le Relazioni sulla Performance sono state predisposte dal Segretario Generale ed approvate con decreti presidenziali n. 50 in data 11.06.2019 per quanto concerne la Relazione sulla Performance per l'anno 2018 e con decreto presidenziale n. 53 del 27.05.2020 per quanto riguarda la Relazione sulla Performance per l'anno 2019. “

La Sezione, pur prendendo atto delle deduzioni formulate dall'ente in ordine alla carenza di personale specializzato, non può non rilevare la sostanziale carenza del controllo di gestione nel periodo oggetto di esame, come anche nei precedenti esercizi, unitamente alla mancata adozione di un sistema di contabilità economica, fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo e sulla scelta di opportuni indicatori elaborati. Il riferimento dell'ente alla Relazione sulla performance adottata nelle rispettive annualità, quale atto capace di sintetizzare gli esiti del controllo di gestione si palesa inconferente, considerata la diversa struttura e la diversa finalità di tale tipologia di controllo che non si esaurisce nella sola valutazione della performance e che non può prescindere dalla produzione di idonea, mirata e periodica reportistica.

A giudizio della Sezione l'assenza di risorse umane e strumentali destinate all'espletamento del controllo di gestione (nonché del controllo strategico e di quello sulla qualità dei servizi) non può costituire una giustificabile causa esimente dall'applicazione della disciplina in materia di controlli interni, la cui attivazione fornisce un significativo contributo nell'avvio di una gestione improntata all'efficienza e all'efficacia dell'azione complessiva di governo della cosa pubblica. È di tutta evidenza, infatti, che la mancata o inefficace realizzazione di tale sistema incide negativamente sulla funzionalità generale della macchina amministrativa. L'attivazione di sistemi di controllo di gestione è infatti finalizzata ad implementare la cultura del risultato e destinata a supportare le decisioni di gestione affidate all'esclusiva competenza della dirigenza. Il controllo di gestione si caratterizza per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a 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. Ciò presuppone un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di obiettivi e programmi diretto ad 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).

Sotto tale profilo appare inoltre necessario recuperare al controllo di gestione anche l'utilizzo degli indicatori di analisi finanziaria atteso che, proprio in relazione alle manovre finanziarie connesse alla pandemia, appare sempre più stretto il collegamento tra aspetti finanziari e obiettivi al fine di consentirne una ponderata e sicura rimodulazione in vista delle mutevoli e diversificate esigenze della collettività amministrata.

Deve essere ancora ricordata la forte integrazione che deve sussistere tra il controllo di gestione ed il sistema della performance il cui obiettivo, volto a valorizzare il merito, presuppone un corretto sistema di ponderazione degli obiettivi che consenta il monitoraggio costante del grado di raggiungimento degli stessi.

Anche in relazione al **controllo strategico**, le deduzioni formulate dall'ente hanno parimenti confermato il mancato espletamento, nelle annualità considerate, di tale tipologia di controllo, come già evincibile dai referti agli atti, con la precisazione che *“la verifica dell'attuazione degli obiettivi contenuti nelle linee programmatiche di mandato approvate dal Consiglio all'inizio della legislatura risulta, per il periodo successivo al 18.12.2016, dalla relazione di fine mandato approvata con decreto presidenziale n. 107 del 05.10.2020.”*.

Si rileva, altresì, che in sede di riscontro istruttorio la Provincia di Fermo non ha fatto riferimento ad alcuna specifica disciplina adottata in materia, pur contemplata all'art. 5 del Regolamento disciplinante il sistema dei controlli interni adottato dell'ente (delibera consiliare n. 5 del 31 gennaio 2013). Tale atto, antecedente alla legge di riforma Delrio, individua, invero, l'esercizio della funzione del controllo strategico nell'ambito di una struttura organizzativa posta organicamente sotto la direzione del Direttore Generale, laddove previsto, o del Segretario generale. Tale unità provvede all'elaborazione di rapporti periodici da sottoporre semestralmente alla “Giunta e al Consiglio” per la successiva predisposizione delle deliberazioni consiliari di ricognizione sullo stato di

attuazione dei programmi.

La Sezione, pertanto, nell'evidenziare che l'art. 147-ter del Tuel richiedeva l'adozione di adeguate metodologie di controllo strategico già a decorrere dall'anno 2015, così come, peraltro, previsto dal regolamento provinciale, ne constata la mancata attuazione in conformità ai criteri stabiliti dalla legge e dalle disposizioni regolamentari.

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 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 efficienza, di economicità, di innovazione e di sviluppo, ma anche quelli di contesto, di "outcome", di verifica del rispetto dei tempi di realizzazione e degli standard di qualità prefissati e di impatto socio-economico 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.

In relazione al **controllo sugli equilibri finanziari**, disciplinato al titolo V del Regolamento provinciale, l'Amministrazione non ha adempiuto all'istanza istruttoria in ordine

all'illustrazione delle modalità organizzative assunte in tale ambito né ha fatto riferimento alle disposizioni regolamentari in adozione.

Emerge dai questionari che per entrambe le annualità oggetto di esame tale tipologia di controllo non risulta integrata con il controllo sugli organismi partecipati e che è stata utilizzata la quota libera dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art 187, comma 2, lett. b) del TUEL ai fini di salvaguardia degli equilibri finanziari.

In merito, in sede di riscontro istruttorio, l'ente ha precisato che, pur non essendo prevista una particolare procedura atta ad assicurare una formale integrazione tra le due tipologie di controllo, è stata comunque realizzata una costante interlocuzione tra i due Servizi nel corso degli esercizi interessati, mentre, relativamente all'utilizzo della parte disponibile del risultato di amministrazione, la Provincia ha riferito in termini generali di aver *"provveduto ad adottare le necessarie deliberazioni per assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio e quindi garantire la stabilità dei due bilanci."*

Dalle risposte ai questionari si evince, inoltre, che nel periodo oggetto di esame il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento del controllo *de quo* con il coinvolgimento attivo degli organi politici, del Segretario e dei responsabili dei servizi.

La Sezione, preso atto di quanto evidenziato e riscontrato che nel periodo considerato i controlli attivati non hanno evidenziato squilibri finanziari, sia con riguardo alla gestione di competenza che a quella di cassa e dei residui, rimarca tuttavia l'opportunità che il controllo sugli equilibri finanziari sia integrato, previa adozione di un adeguata regolamentazione, con quello sulle società partecipate al fine di creare un sistema integrato e circolare di flussi informativi a disposizione degli organi di indirizzo e del *management* dell'ente.

Inoltre, alla luce dell'emergenza epidemiologica e della conseguente crisi del sistema economico-produttivo, nell'ottica di salvaguardia degli equilibri finanziari in chiave prospettica, si raccomanda all'ente di garantire un monitoraggio costante e puntuale di tali equilibri, della gestione di competenza, della gestione dei residui e di quella di cassa, anche agli effetti del rispetto del saldo di finanza pubblica, nonché di monitorare il corretto utilizzo delle misure poste a disposizione degli enti per far fronte all'emergenza (es. utilizzo avanzi di amministrazione, possibili svincoli....) atteso che trattasi di strumenti atti a liberare nell'immediato spazi di spesa demandando, di fatto, fattori di squilibrio ad esercizi futuri.

Passando ora al **controllo sulle società partecipate**, rimesso in capo al Consiglio Provinciale, in sede istruttoria l'Ente ha chiarito di non detenere organismi strumentali dichiarando, altresì, che *“nei riguardi dell'unica Società che rientra nella definizione in house, non esercita i diritti derivanti dalla titolarità della quota sociale per effetto di quanto previsto dall'art. 24, comma 5, del T.U.E.L. ed è in procinto di avviare il procedimento di recesso dalla qualifica di socio sulla base delle norme statutarie e civilistiche.”*.

Secondo quanto dichiarato nei referti in atti sono previsti specifici report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali, è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. j), del D.lgs. n. 118/2011 ed è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20 del Tusp.

Emerge, tuttavia, la mancata elaborazione ed applicazione, nelle annualità in esame, di indicatori atti a misurare gli obiettivi di redditività, di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti, rinunciando l'ente, in tal guisa, ad un efficace monitoraggio dell'andamento delle gestioni delle singole società ed alla possibilità di indicare adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamenti dagli obiettivi assegnati, anche con riferimento ad eventuali squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente (art. 147-quater, comma 3 del TUEL).

Sul punto, in sede di riscontro istruttorio l'ente ha precisato di aver operato una scelta di *“indicatori ritenuti idonei rispetto la misura e la struttura delle partecipazioni in essere”* assumendo, nel contempo, l'impegno, per il futuro, di estendere la misurazione anche agli altri profili.

A tale proposito, la Sezione, nel prendere atto di quanto dedotto ed a fronte della scarsa reportistica prodotta nel biennio considerato, rammenta che spetta all'Amministrazione elaborare idonei indici di rilevazione di una sana gestione ed organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società.

In tale ambito il controllo sulle società partecipate non quotate, in un'ottica integrata di sistema, deve essere funzionale alla verifica dell'andamento della gestione nei suoi riflessi sul bilancio dell'ente e deve, nel contempo, fornire elementi utili all'adeguato esercizio degli altri controlli.

La Sezione raccomanda, pertanto, all'ente di garantire l'esercizio di controlli diretti a

verificare l'efficacia dell'azione degli organismi partecipati nonché di strutturare il controllo in modo che adempia pienamente alle funzioni ad esso intestate dalla legge, attraverso un sistema informativo idoneo 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 dovrebbe essere prestata agli organismi *in house* ed a quelli operanti nei settori dei servizi pubblici locali maggiormente colpiti dalla crisi conseguente all'emergenza sanitaria al fine di valutare l'opportunità di adottare interventi diretti ad adeguare gli attuali contratti di servizio o misure di sostegno all'operatività aziendale.

Il controllo sulle società partecipate non quotate dovrebbe infine fornire elementi utili anche all'adeguato esercizio del controllo sulla qualità dei servizi ed essere funzionale altresì alla verifica del rispetto delle norme di legge di cui tali organismi sono destinatari (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia-Romagna deliberazione n. 124/2020/VSGC).

In relazione al **controllo sulla qualità dei servizi**, la Sezione delle autonomie della Corte dei conti ne ha sottolineato la finalità di misurare l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti, procedendo alla rilevazione della c.d. *customer satisfaction* con il fine di dare risposte alle esigenze dei fruitori dei servizi.

Anche in relazione a tale tipologia di controllo, in analogia a quanto già rilevato con riferimento ai controlli di gestione e strategico, la relazione predisposta dall'Amministrazione Provinciale di Fermo ha evidenziato la mancata attuazione di tale attività nelle annualità in esame, come anche in quelle precedenti, ascrivibile ai problemi organizzativi sopra evidenziati.

In sede istruttoria l'ente non ha, altresì, fornito aggiornamenti in ordine a soluzioni migliorative *in fieri* o in fase di implementazione ovvero a misure organizzative assunte al fine di superare le criticità nell'attuazione del controllo *de quo*.

Sotto tale profilo, l'assenza di un controllo sulla qualità dei servizi priva l'Amministrazione della possibilità di costruire un modello di relazione costruttivo con i cittadini, basato sulla capacità di fornire risposte tempestive e adeguate ai reali bisogni della popolazione e del tessuto produttivo locale attraverso la conoscenza delle loro esigenze ed aspettative, con il

coinvolgimento degli *stakeholders* in fase di monitoraggio, verifica e proposizione di soluzioni migliorative.

Alla luce di quanto sopra, la Sezione, nel rilevare la mancata attuazione del controllo sulla qualità dei servizi, pur previsto all'art. 8 del vigente regolamento provinciale, ed a tal riguardo, riservandosi ogni ulteriore verifica nei prossimi cicli di controllo, rimarca l'importanza di tale tipologia di controllo come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni, del livello di soddisfazione del cittadino e dei bisogni dell'utenza in grado di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito.

La necessità di una effettiva valutazione della qualità del prodotto o del servizio realizzato in rapporto al livello di utilità collettiva raggiunto, al fine di evitare apprezzamenti autoreferenziali, richiede verifiche di gradimento non episodiche e saltuarie ma metodiche e cadenzate secondo un sistema organizzativo che non può prescindere dalle rilevazioni della qualità dei servizi pubblici erogati dalla società partecipate e dalla pubblicazione delle carte dei servizi, quali strumenti privilegiati di controllo del rispetto degli impegni assunti verso l'utenza.

In merito, infine, al **complesso sistema dei controlli interni** che emerge dai referti relativi agli esercizi 2018 e 2019, al di là dei margini di miglioramento che risulta possibile apportare alle diverse tipologie di controllo, la Sezione rileva, a fronte di un quadro normativo completo e coerente con gli obiettivi, la necessità di dare completa attuazione al sistema dei controlli interni in aderenza alle previsioni normative e regolamentari nell'ottica di una 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

per gli esercizi 2018 e 2019 ed a conclusione degli accertamenti istruttori sul funzionamento dei controlli interni dell'Amministrazione Provinciale di Fermo, con riserva di accertare, nei prossimi cicli di controllo, il completo adeguamento dell'intero sistema alle previsioni normative e regolamentari:

- accerta, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento, di estrema chiarezza nella sua portata precettiva, la non completa attuazione del sistema dei controlli interni che mostra profili di lacunosità in ordine al controllo di gestione, al controllo strategico ed a quello sulla qualità dei servizi prestati; la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile nonché margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, di controllo sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati non quotati;
- raccomanda all'ente di assumere celermente ogni utile iniziativa e attività necessarie ad assicurare il corretto funzionamento del sistema integrato dei controlli interni ed a rimuovere i suddetti profili di criticità;
- 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 Presidente, al Consiglio, al Segretario generale, all'Organo di revisione dei conti dell'Amministrazione Provinciale di Fermo.

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