



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE

nella Camera di consiglio 3 maggio 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

COMUNE DI FANO (PU)

VISTI gli artt. 81, 97, 100, 117 e 119 della Costituzione;

VISTO il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 2.7.2008);

VISTO l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e s.m.i., recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali, novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'art. 3, del decreto - legge n. 174/2012, così come modificato dall'art. 33 del decreto - legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

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

VISTE le “Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell’esercizio 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 Fano relativi agli anni 2018 e 2019, inviati alla Sezione regionale di controllo in data 9 ottobre 2019 e 16 dicembre 2020;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, protocollo n. 5060 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 tramite il sistema telematico Con.Te il 20 dicembre 2021, acquisita agli atti al prot. n. 5258 del 20 dicembre 2021;

UDITO il relatore, Presidente Vincenzo Palomba;

FATTO

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

In tale direzione l’art. 148 del TUEL, a seguito delle modifiche introdotte dal decreto - legge n. 174/2012 e n. 91/2014, ha richiesto ai Sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e ai Presidenti delle Città metropolitane e delle Province la redazione, avvalendosi del direttore generale o del segretario, di un referto annuale a dimostrazione dell’adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell’esercizio considerato.

Tale referto, strutturato in forma di questionario secondo le linee guida annuali della Sezione delle Autonomie, va trasmesso alla competente Sezione regionale di controllo,

andando ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli enti locali; ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni il citato art. 148 del TUEL, ferma restando la relativa natura fondamentale 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 2020, 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 2020, sempre la Sezione delle autonomie ha approvato apposite linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19.

In seguito all'analisi del questionario-referto del Comune di Fano 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. 5060 del 24 novembre 2021, chiarimenti e precisazioni, forniti con nota del 20 dicembre 2021, acquisita agli atti, nella stessa data al prot. n. 5258.

Dall'esame della documentazione acquisita è emerso quanto segue:

Il sistema dei controlli.

Al punto 1.4 del questionario sono state₃ registrate criticità di valore basso per le annualità

2018 e 2019 nell'organizzazione e nell'attuazione dei controlli relativi al controllo di regolarità amministrativa e contabile e al controllo di gestione, mentre sono state registrate criticità di valore medio nel controllo strategico e nel controllo sulla qualità dei servizi. A seguito dei chiarimenti richiesti l'Ente ha riferito che, in merito al controllo di regolarità amministrativa e contabile, sono state evidenziate, criticità a causa di una irregolarità per la quale è stato chiesto il riesame ex art.21 L.241/90 al dirigente competente (settore LLPP). I rilievi e/o suggerimenti hanno riguardato prevalentemente i seguenti aspetti: mancate verifiche su Consip/Mepa per affidamenti, mancanza di programmazione tempestiva e ricorso alle proroghe, procedimenti amministrativi conclusi oltre i termini, mancata minimizzazione di dati personali negli atti.

In merito al controllo di gestione l'Ente ha specificato che è stato indicato un grado di criticità basso sia nel 2018 che nel 2019 in quanto all'interno dell'Ente non è gestita una contabilità analitica per centri di costo. Viene comunque svolta una periodica attività di verifica e controllo degli obiettivi per ogni settore, analizzando le entrate e le uscite dal punto di vista finanziario, grazie alla integrazione del Pdo con il Peg. Altre criticità riscontrate sono legate al fatto che non sempre la struttura indica tempestivamente al Controllo di Gestione le modifiche e le integrazioni necessarie alle attività inizialmente programmate.

Per quel che riguarda il controllo strategico l'Ente ha riferito che è stato indicato un grado di criticità medio in quanto tale tipologia di controllo nel 2018 e 2019 era in corso di implementazione, con il fine di integrarlo sempre di più con il controllo di gestione, con il Peg e con il bilancio di previsione.

Per il controllo sulla qualità dei servizi l'Ente ha comunicato che è stato indicato un grado di criticità medio in quanto ogni servizio opera in maniera autonoma nella somministrazione di questionari di qualità e nell'aggiornamento delle carte di servizio, non essendoci un ufficio strutturato internamente per accentrare tali funzioni. Pertanto, non tutti i servizi comunali, negli anni oggetto di analisi, avevano somministrato indagini di qualità o aggiornato le carte di servizio. L'Ente sta cercando di implementare e migliorare anche tale tipologia di controllo e a tal fine dal 2021 è stata somministrata, tramite il portale istituzionale del Comune, un'indagine di qualità complessiva che riguarda tutti i servizi comunali. Si specifica inoltre che per quanto concerne i principali servizi resi all'utenza le indagini di qualità vengono realizzate costantemente con cadenza biennale dalla azienda partecipata Aset spa.

In merito al punto 1.5 (adozione di un contenuto numero di report nel controllo di gestione e nel controllo strategico e nessun report per il controllo sulla qualità dei servizi) l'Ente ha riferito che in relazione ai report del controllo di gestione per il 2018 e per il 2019 è stato indicato n.1 report, in quanto è stata riportata solamente la delibera di approvazione della relazione finale sulla performance. Sulla base della regolamentazione vigente è previsto che entro il mese di luglio di ogni anno il Servizio Controllo di Gestione coordini il sistema di monitoraggio dello stato di avanzamento degli obiettivi relativi al primo semestre dell'anno e poi entro la fine del mese di giugno dell'anno successivo elabori la relazione finale della performance. Nel 2018 ha specificato che il Piano della Performance iniziale, comprensivo del Piano dettagliato degli obiettivi, è stato approvato con delibera di Giunta Comunale n. 79 del 12/03/2018 congiuntamente al Piano esecutivo di Gestione. Successivamente nel corso dell'anno è stato elaborato un report interno ad uso degli uffici relativo al primo semestre e, a seguito di specifiche richieste da parte dei dirigenti, sono state riprogrammate le attività e gli obiettivi con due delibere di Giunta: n. 400 del 20/9/2018 e n. 528 del 5/12/2018. L'Ente ha approvato la relazione finale della performance con delibera di Giunta Comunale n. 235 del 22/5/2019.

Nel 2019 analogamente a quanto sopra descritto, l'Ente ha indicato n.1 report riferito all'approvazione da parte della Giunta della relazione finale sulla performance anno 2019. In tale anno, analogamente al 2018, è stato approvato il Piano della Performance iniziale comprensivo del Piano Dettagliato degli Obiettivi, con delibera di Giunta Comunale n.18 del 24/1/2019 (contestualmente al Piano esecutivo di gestione). Successivamente nel corso dell'anno è stata effettuata una ricognizione al 30 giugno 2019, in seguito alla quale sono pervenute da parte dei dirigenti delle richieste di riprogrammazione di cui si è preso atto con delibera di Giunta Comunale n. 500 del 12/12/2019. Infine, è stata approvata la relazione finale sulla Performance anno 2019 con delibera di Giunta Comunale n.119 del 25/6/2020. Pertanto, nel 2019 le attività del controllo di gestione si sono concretizzate in n. 3 report ufficiali e n. 1 report ad uso interno degli uffici.

L'Ente ha specificato che l'ufficio Controllo di Gestione monitora costantemente ed in maniera accentrata gli obiettivi approvati con il Piano della Performance e con il Piano dettagliato degli obiettivi mediante consultazione costante delle banche dati informatiche del Comune. Pertanto, il monitoraggio e lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, non viene svolto in maniera decentrata dai singoli responsabili, ma se ne fa carico l'ufficio Controllo di Gestione che poi invia periodicamente i referti,, già completi delle

informazioni, ai singoli settori. I Responsabili di settore prendono atto di tali referti, confermando i dati già monitorati ed integrando eventualmente le informazioni già presenti. Questo modo di operare ha l'intento di evitare di rendicontare le attività in maniera autoreferenziale da parte degli uffici, ma allo stesso tempo comporta una mole di lavoro notevole per l'unità operativa adibita al controllo di gestione (composta da n.2 unità operative).

In relazione ai report del controllo strategico, nel 2018 l'Ente ha riferito che è stato indicato n. 1 report ufficializzato riferito allo stato di attuazione dei programmi anno 2018 approvato con delibera di Giunta Comunale n.316 del 19/7/2018 contestualmente alla proposta del nuovo Dup 2019/2021.

In relazione ai report del controllo strategico 2019, l'Ente ha specificato che sono stati indicati n. 2 report ufficializzati in quanto in tale annualità si è concluso il primo mandato dell'amministrazione e pertanto, oltre allo stato di attuazione dei programmi approvato con delibera di Giunta Comunale n. 332 del 6/9/2019 (contestualmente alla proposta del Dup 2020/2023), è stata anche redatta la relazione di fine mandato ai sensi dell'art.4 del d.lgs 149/2011. Relativamente agli obiettivi strategici di tale annualità, ha specificato che gli stessi sono stati approvati con le seguenti delibere: G.C. n.316 del 19/7/2018, C.C. n.172 del 14/11/2018 e C.C. n.100 del 27/9/2019. Ha specificato inoltre, che nel corso degli anni il documento unico di programmazione, nella parte strategica relativa agli obiettivi della amministrazione, è stato sempre più correlato agli obiettivi annuali del Piano della Performance; pertanto, anche in relazione a tale tipologia di controllo la U.o.c. Controllo di Gestione monitora costantemente il suo stato di attuazione elaborando report periodici, anche non ufficiali, che vengono inviati a dirigenti ed amministratori per evidenziare eventuali problematiche o necessità di variazione alla programmazione.

In relazione al report della qualità dei servizi sia nel 2018 che nel 2019 l'Ente ha riferito che non è stato indicato alcun report, in quanto a livello di ente non è previsto dal punto di vista regolamentare un report di sintesi finale sulle attività svolte, da inviare annualmente in Giunta o in Consiglio Comunale. Tuttavia, all'interno del piano della performance vengono assegnati agli uffici, obiettivi specifici inerenti la qualità dei servizi e conseguentemente gli stessi vengono poi rendicontati in Giunta con la relazione finale della performance. In particolare, nell'anno 2018 erano presenti n. 6 obiettivi relativi ad indagini di customer satisfaction (servizi demografici, sportello unico attività edilizie, polizia amministrativa, demanio tutela paesaggio e suap, accoglienza utenza servizi

sociali, refezione scolastica asili nido e scuole infanzia) e, in aggiunta a ciò, il servizio controllo di gestione ha elaborato una indagine di valutazione del superiore gerarchico da parte dei dipendenti. Nel 2018 l'azienda partecipata Aset spa ha somministrato questionari specifici su ogni servizio gestito. Analogamente, nell'anno 2019 all'interno del Piano della Performance erano previsti n. 2 obiettivi relativi ad indagini di customer satisfaction: refezione scuole infanzia e nido e rilevazioni qualità servizi sistema bibliotecario. In aggiunta a tali indagini l'ente ha somministrato una indagine di valutazione del superiore gerarchico da parte dei dipendenti. Nel 2019 l'azienda partecipata Aset spa non ha somministrato indagini di qualità, in quanto vengono effettuate con cadenza biennale. Tuttavia, ha ricevuto informazioni provenienti da consuntivo, reclami, segnalazioni, richieste di intervento per tutti i servizi gestiti per conto dell'ente.

Per quanto concerne le misure correttive avviate per il controllo di regolarità amministrativa e contabile indicate in n. 1 nel 2018 e n.2 nel 2019, l'Ente ha specificato che, sono tutte riferite ad una stessa pratica per la quale nel corso del 2018 è stata rilevata una irregolarità e conseguentemente è stato richiesto al dirigente competente (settore lavori pubblici) il riesame ex art.21 L.241/90. Ha riferito che le altre inesattezze e anomalie rilevate nei verbali dell'organismo di controllo successivo sugli atti non hanno determinato in tali annualità alcuna richiesta di riesame, ma solamente osservazioni, suggerimenti, approfondimenti.

Per quanto concerne le misure correttive avviate per il controllo di gestione n. 37 nel 2018 e n. 22 nel 2019, l'Ente ha specificato che le stesse sono riferite a tutte le modifiche apportate in corso d'anno al piano della performance e al piano degli obiettivi in seguito a specifiche richieste da parte dei responsabili di settore. L'oggetto di tali variazioni ha riguardato in sintesi: obiettivi rinviati alla annualità successiva, obiettivi variati (nella tempistica, e/o negli indicatori, e/o nel personale, e/o nelle risorse finanziarie impiegate), nuovi obiettivi da inserire nella programmazione. Le azioni correttive di cui sopra, sono state oggetto di analisi preventiva da parte del dirigente Gabinetto del Sindaco e da parte dell'Organismo Indipendente di Valutazione monocratico e in seguito approvate formalmente con delibere di Giunta Comunale.

Per quanto concerne le misure correttive avviate per il controllo strategico indicate in n. 1 nel 2018 e n. 8 nel 2019 l'Ente ha specificato che le stesse sono legate alla richiesta di variazione di obiettivi strategici da parte della struttura che hanno comportato una conseguente variazione del Documento Unico di Programmazione di cui la Giunta

Comunale ha preso atto. Nell'anno 2019 è stata approvata anche la relazione di fine mandato che risulta pubblicata nel sito istituzionale.

Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

L'Ente ha riferito che il controllo di regolarità amministrativa e contabile, è stato definito dal regolamento sui controlli interni approvato con delibera del Consiglio comunale n. 313 del 18/12/2012.

Per quanto concerne il controllo di regolarità contabile preventivo e successivo lo stesso è esercitato dal Dirigente del servizio finanziario mediante l'apposizione dei visti di regolarità contabile.

Il controllo di regolarità amministrativa successivo sugli atti viene esercitato da un organismo appositamente costituito di cui fanno parte: Il Segretario Generale che lo dirige, il Dirigente del Settore Primo "Risorse Umane e Tecnologiche", il Dirigente del Servizio Finanziario, la Posizione Organizzativa della U.o.c. Controllo di Gestione.

Con delibera di Giunta Comunale n. 53 del 26/2/2013 è stata approvata la disciplina di dettaglio per l'espletamento del controllo sulla regolarità amministrativa e contabile per l'annualità 2013. L'Ente ha specificato che, con verbali successivi, il Servizio di regolarità contabile e amministrativa ha adeguato di volta in volta i criteri di estrazione. I criteri attuali sono determinati dal verbale n. 3/2017, il quale ha previsto una estrazione a campione degli atti con una percentuale del 3% bimestrale per ogni settore, una percentuale del 5% degli atti bimestrali per gli sportelli edilizia (Sue) e attività produttive (Suap) e con cadenza semestrale un controllo a campione di almeno due atti per settore relativi agli appalti sopra i 10.000,00 euro.

Al punto 2.5 del questionario viene indicato che il controllo successivo di regolarità è stato effettuato solo su un ridotto numero di atti, pari a n. 298 nel 2018 e n. 393 nel 2019, di cui nel 2018 sono state riscontrate n. 1 irregolarità e nel 2019 n. 2 irregolarità segnalate in modo puntuale. A seguito della richiesta di chiarimenti in merito alla percentuale degli atti soggetti a controllo e ai criteri di selezione e le tecniche di campionamento, l'Ente ha precisato che il totale degli atti registrati sulla piattaforma informatica del Comune sono n. 5.426 nel 2018 e n. 5.464 nel 2019. L'attuale campionamento disposto dal Servizio di regolarità contabile e amministrativa prevede una percentuale del 3% bimensile sugli atti di ogni settore. Limitatamente agli sportelli edilizia e attività produttive la percentuale sale al 5%; con cadenza semestrale viene effettuato un controllo a campione di almeno due atti per settore relativi agli appalti sopra i 10.000,00 euro. Pertanto, risultano controllati un

numero di atti maggiori rispetto a quanto preventivato dal servizio di regolarità contabile e amministrativa: nel 2018 la percentuale dei controlli è del 5,49% (298/5.426), nel 2019 la percentuale sale al 7,19% (393/5.464). La maggiore percentuale di atti verificati è dovuta a tutta una serie di ulteriori controlli che sono stati svolti dall'ufficio prevenzione, corruzione e dai controlli sulla tempistica dei procedimenti amministrativi svolti dalla uoc Controllo di Gestione. L'Ente ha riferito che gli atti da esaminare vengono estratti attraverso una procedura informatica che la software house ha predisposto per conto dell'ente.

Il controllo di gestione.

L'Ente ha riferito che l'unità operativa Controllo di Gestione, posta alle dipendenze del settore Gabinetto del Sindaco, è composta di n. 2 dipendenti (una posizione organizzativa e un funzionario amministrativo). L'unità operativa si occupa di gestire il Piano della Performance comprensivo del Piano dettagliato degli obiettivi, svolgendo un monitoraggio costante di tali documenti in maniera accentrata. Il Piano dettagliato degli obiettivi (circa 121 nel 2018 e n. 84 nel 2019) è organicamente unificato con il Piano esecutivo di gestione per quanto concerne l'aspetto finanziario. L'unità si occupa di predisporre, in collaborazione con il Comitato di Direzione, il documento unico di programmazione annuale nella parte relativa agli obiettivi strategici ed operativi ed annualmente, attraverso un monitoraggio costante degli obiettivi operativi dello stesso, elabora una refertazione utile per la predisposizione del Dup dell'anno successivo; redige anche, in collaborazione con il Dirigente Gabinetto del Sindaco, le linee programmatiche iniziali dell'Amministrazione. L'unità si occupa di effettuare il monitoraggio trimestrale del rispetto dei termini dei procedimenti amministrativi e della predisposizione e monitoraggio del piano annuale degli incarichi esterni. La U.o.c. Controllo di Gestione è inoltre individuata come struttura permanente di supporto all'Organismo indipendente di Valutazione, fungendo da interfaccia tra lo stesso e l'organizzazione comunale per tutte le necessità legate alla Performance, Trasparenza, Anticorruzione. Nell'ambito delle valutazioni della Performance cerca di promuovere, dando il relativo supporto qualora richiesto dagli uffici, indagini di qualità dei servizi e svolge annualmente una indagine rivolta a tutti i dipendenti per la valutazione del superiore gerarchico.

Al quesito 3.1 del questionario l'Ente dichiara che non si è dotato di un sistema di contabilità fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo; in sede istruttoria l'Ente ha riferito che già nelle annualità 2011-2012 il servizio controllo di gestione ha impostato un progetto in collaborazione con la software-house per implementare un sistema di

contabilità analitica ritenendo che tale tipologia di contabilità possa essere utile e di supporto alle decisioni strategiche della amministrazione. Tuttavia, in seguito alla revisione dei centri di costo e alla implementazione degli opportuni ribaltamenti dei costi comuni, l'Ente ha deciso di non avviarla in quanto sarebbe stato troppo gravoso per gli uffici, i quali, in fase di liquidazione dei documenti, avrebbero dovuto indicare il centro di costo corretto e la competenza temporale della spesa. Tale motivazione, in aggiunta alla progressiva riduzione dell'organico dell'ufficio Controllo di Gestione, e alle funzioni aggiuntive assegnate al servizio (anticorruzione, trasparenza, controllo successivo sugli atti, controllo strategico), ha reso nei fatti non attuabile la contabilità analitica anche nelle annualità successive.

Al punto 3.4 del questionario l'Ente ha dichiarato che i report prodotti dal controllo di gestione sono superiori a quelli indicati come ufficiali. Il Servizio monitora costantemente in maniera accentrata gli obiettivi e sulla base di tale monitoraggio effettua incontri periodici con i dirigenti e i responsabili di servizio. Da tali riunioni scaturiscono informazioni sulle decisioni da prendere e necessità di riprogrammazione delle attività preventivate.

Al quesito 3.5 l'Ente ha riferito che, per quanto concerne gli indicatori di attività/processo, gli obiettivi dell'ente contenevano nel 2018 molti indicatori che esprimevano quantitativamente l'attività svolta da una determinata unità organizzativa, ma non sempre gli stessi mettevano a raffronto l'attività erogata con il carico di lavoro, potenziale o reale, riferita a tale unità. Nel 2019 gli obiettivi contenevano invece indicatori di analisi finanziaria (raffronto tra spese previste ed impegnate, entrate previste ed accertate) ma non di economicità (costi/ricavi). Tali indicatori venivano comunque calcolati dal Servizio Ragioneria per individuare annualmente le tariffe dei servizi a domanda individuale.

Allo stato attuale, anche su suggerimento dell'Organismo Indipendente di Valutazione, il Servizio sta cercando di integrare il Piano dettagliato degli Obiettivi con le tipologie di indicatori mancanti, inviando a tutti i settori degli indicatori tipo, da adottare per il futuro, al fine di poter misurare al meglio la performance organizzativa ed individuale.

Al punto 3.9 l'Ente ha riferito che nel 2018 il sistema di ponderazione degli obiettivi era in corso di implementazione, dal 2019 gli obiettivi sono stati ponderati con una pesistica differente legata alla loro rilevanza (obiettivi strategici collegati al Dup, obiettivi di sviluppo, obiettivi di mantenimento) e tale ponderazione incide sulla valutazione della Performance organizzativa e individuale dei Dirigenti e delle Posizioni Organizzative.

Il controllo strategico.

L'attività di controllo strategico dell'Ente è stata disciplinata dal regolamento sui controlli interni approvato con delibera di Consiglio comunale n. 313 del 18/12/2012 art. 3, i sensi dell'art. 147-ter del Tuel 267/2000 e ss.mm.ii.

L'Ente ha specificato che il Documento Unico di Programmazione, parte strategica si compone di Assi Strategici, obiettivi strategici ed obiettivi operativi. Il monitoraggio intermedio avviene nel mese di luglio di ogni anno in corrispondenza della predisposizione del Documento unico di programmazione per l'anno successivo. Il monitoraggio viene effettuato dal Servizio Controllo di Gestione in analogia con il controllo di gestione e periodicamente viene inviato il referto agli amministratori e ai dirigenti, invitandoli ad apportare le opportune e necessarie integrazioni/variazioni.

Al punto 4.3 del questionario l'Ente ha dichiarato che il controllo strategico non effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione. Nell'istruttoria il Comune ha specificato che gli obiettivi strategici sono comunque monitorati annualmente dal responsabile del servizio finanziario e dal dirigente del Gabinetto del Sindaco che compongono il Comitato di Direzione dell'ente e che appongono il loro parere nella deliberazione annuale di approvazione del Dup.

Al punto 4.4 del questionario l'Ente ha riferito che non sono stati applicati nel 2018 indicatori: (a) di "contesto" e (f) di "innovazione e sviluppo" e nel 2019: (a) di "contesto", (e) di "economicità" e (f) di "innovazione e sviluppo" in quanto tali tipologie di indicatori erano ancora in corso di implementazione. Allo stato attuale, anche su suggerimento dell'Organismo Indipendente di valutazione, l'Ente sta cercando di integrare il Piano dettagliato degli Obiettivi con le tipologie di indicatori mancanti, e per tale ragione l'ufficio ha inviato a tutti i settori degli indicatori tipo, da adottare per il futuro al fine di poter misurare al meglio la performance organizzativa ed individuale.

Al punto 4.7 del questionario l'Ente ha dichiarato che tra i parametri in base ai quali l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi non figura per gli anni 2018 e 2019 il rispetto degli standard di qualità prefissati (d) e l'impatto socio-economico dei programmi, precisando, quindi, in sede istruttoria, che in relazione al rispetto degli standard di qualità prefissati, all'interno del monitoraggio delle annualità considerate, gli stessi sono stati relazionati limitatamente agli obiettivi specifici che prevedevano indagini di qualità per determinati servizi, mentre per quanto concerne

l'impatto socio-economico dei programmi, attualmente tale tipologia di parametro non è stato adottato, in quanto implica la presenza di una dotazione organica strutturata per gestire indagini di qualità e per monitorare le carte di servizio che attualmente l'Ente non riesce a garantire.

Il controllo sugli equilibri finanziari.

Come riferito dall'Ente, il controllo degli equilibri finanziari, disciplinato all'art. 5 del regolamento sui controlli interni approvato con delibera di Consiglio Comunale n. 313 del 18/12/2012 ed altresì regolamentato dall'art. 53 del regolamento di contabilità approvato con delibera di Giunta Comunale n. 247 del 22/12/2016, è svolto, sotto la direzione e il coordinamento del Responsabile del Servizio Finanziario, dai responsabili di tutti i Settori, dall'Organo di revisione e dal Segretario comunale.

Al punto 5.1 del questionario, il Comune di Fano ha affermato che il controllo sugli equilibri finanziari non è integrato con il controllo sugli organismi partecipati. Sul punto, in sede di riscontro istruttorio, nel confermare l'assunto, ha precisato che, come previsto dall'art. 6, comma 4 del D.L. 95/2012 convertito nella Legge n. 135/2012, verifica, comunque, la situazione reciproca dei debiti/crediti verso i soggetti partecipati e sulla base delle risultanze, adotta i necessari riallineamenti dei dati contabili in contabilità finanziaria, anche con l'eventuale riconoscimento di debiti fuori bilancio. I controlli sulle situazioni reciproche debiti/crediti e costi/ricavi con le necessarie scritture di pre-consolidamento ed elisione, vengono effettuate in sede di predisposizione del bilancio consolidato per i soggetti che rientrano nel "perimetro di consolidamento".

Al punto 5.2 l'Ente ha attestato che il responsabile del servizio finanziario non ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari; in sede istruttoria ha precisato che l'ufficio ragioneria dell'Ente provvede in ogni caso a verificare il rispetto degli equilibri di bilancio ogni volta che si procede ad una modifica al bilancio di previsione. Si tratta quindi di un percorso sistematico di verifica degli equilibri che viene effettuato durante tutto l'esercizio finanziario.

Il controllo sugli organismi partecipati.

L'attività di controllo sulle società partecipate non quotate del Comune di Fano è svolta dal Comitato di Controllo analogo (istituito ai sensi del regolamento sui controlli interni con delibera del Consiglio Comunale n. 313 del 18/12/2012 ed aggiornato dalla delibera

del Consiglio Comunale n. 217/2016). Tale Comitato è composto dal Dirigente competente in materia di enti e società partecipate, quale Presidente, dal Dirigente del Servizio finanziario e dal Segretario Generale. La maggior parte del lavoro di controllo dell'ente è incentrato su ASET spa, poiché il 97,15% delle azioni è di proprietà del Comune di Fano che esercita direzione e controllo su tale ente. Il controllo sulle altre società di cui l'Ente detiene partecipazioni dirette e indirette viene effettuato dal Settore Primo dell'Ente in sede di ricognizione annuale ai sensi dell'art. 20 del Tusp. Per quanto attiene l'azienda partecipata in house ASET spa, esiste un sistema dei controlli strutturato. Al riguardo l'ente ha evidenziato che il bilancio della partecipata è approvato dal Consiglio Comunale, mentre il piano assunzioni è deliberato dalla Giunta Comunale. Per quanto attiene alla qualità dei servizi, Aset Spa provvede direttamente ad analisi periodiche. Il Comune ha specificato che all'interno del documento unico di programmazione dell'ente sono previsti specifici obiettivi strategici riferiti a tale azienda.

Al punto 6.2 del questionario il Comune di Fano ha dichiarato che non ha definito gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'ente in quanto "non ricorre la fattispecie". In sede istruttoria, l'Ente ha comunicato che con le società AMI e FANUM FORTUNAE non intrattiene affidamenti di servizi pubblici, bensì solo una detenzione delle quote di partecipazione. In relazione ad Aset S.p.a. ha precisato che all'interno del documento unico di programmazione del Comune sono previsti specifici obiettivi strategici riferiti a tale azienda.

Il controllo sulla qualità dei servizi

Nel Comune di Fano la vigilanza sulla qualità dei servizi pubblici erogati od affidati, come definito dalla Delibera Giunta comunale n. 411 del 30/09/2011, sul regolamento dell'organizzazione degli Uffici e dei servizi, è demandata all'unità operativa Controllo di Gestione dell'Ente. Ai sensi dell'art. 22 comma 2 di tale regolamento:... *"l'Ente definisce, adotta e pubblicizza gli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi e le condizioni di tutela degli utenti. Il Personale assegnato alle strutture che erogano servizi a diretto contatto con i cittadini, devono adottare ogni possibile soluzione per favorire e valorizzare le relazioni con l'utenza e migliorare la qualità dei servizi. L'attenzione ai rapporti con i cittadini ed il miglioramento della qualità dei servizi sono da considerarsi obiettivi da perseguire costantemente e costituiscono elementi di valutazione da parte dei responsabili delle strutture"*.

Al punto 7.1 del questionario l'Ente ha dichiarato che, negli anni presi in considerazione,

ha effettuato analisi sulla qualità "effettiva" solo su alcuni servizi. In sede di riscontro istruttorio il Comune ha specificato che nel 2018 ha somministrato direttamente per il tramite dei rispettivi uffici competenti n. 7 indagini di customer satisfaction: (servizi demografici, sportello unico attività edilizie, polizia amministrativa, demanio tutela paesaggio e suap, accoglienza utenza servizi sociali, refezione scolastica asili nido e scuole infanzia, valutazione superiore gerarchico). Inoltre, tramite l'azienda partecipata in house "Aset spa" ha somministrato questionari specifici su ogni servizio gestito (Raccolta ambientale, servizio idrico, sosta a pagamento, illuminazione votiva, laboratorio chimico microbiologico, farmacie comunali e pubblica illuminazione). Nel 2019 l'ente internamente ha realizzato n. 3 indagini di qualità: refezione scuole infanzia e nido e rilevazioni qualità servizi sistema bibliotecario e un'indagine di valutazione del superiore gerarchico da parte dei dipendenti. Nel 2019 l'azienda partecipata Aset spa non ha somministrato indagini di qualità perché vengono effettuate con cadenza biennale, tuttavia, l'azienda ha ricevuto informazioni provenienti da consuntivo reclami/segnalazioni/richieste di intervento per tutti i servizi gestiti per conto dell'ente.

Al punto 7.4 del questionario l'Ente ha dichiarato che non sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di trasparenza dei tempi di erogazione, di trasparenza dei costi di erogazione e gli indicatori sulla trasparenza delle responsabilità del servizio. In sede di riscontro istruttorio il Comune ha specificato che in tali annualità i questionari somministrati internamente dall'ente non riportavano tali tipologie di informazioni, che potevano essere in parte reperite dai documenti pubblicati sul sito istituzionale del Comune nella sezione amministrazione trasparente. In particolare, per quanto riguarda i tempi di erogazione nella sezione "Attività e procedimenti"; per quanto concerne la trasparenza dei costi nella sezione "Bilanci"; per quanto attiene alle responsabilità nella sezione "Personale". Per quanto concerne l'azienda partecipata Aset spa per il 2019 la stessa ha comunicato che in merito alla "trasparenza tempi di erogazione": sebbene non siano disponibili indicatori specifici, sul sito internet aziendale sono presenti indicazioni temporali per i vari servizi offerti. Dove non esplicitato, sono presenti i regolamenti per la maggior parte dei servizi che evidenziano i relativi tempi di erogazione.

In merito alla "trasparenza dei costi di erogazione" sebbene non siano disponibili indicatori specifici, sul sito internet sono presenti informazioni sulle tariffe dei servizi offerti.

In merito alla "trasparenza sulle responsabilità del servizio" non è stato elaborato un

indicatore per la trasparenza sulle responsabilità del servizio; sul sito internet aziendale sono, in ogni caso, riportate tutte le informazioni previste e dal 2019 è stata integrata la customer satisfaction degli Enti Soci con un questionario ad hoc in merito alla valutazione della loro soddisfazione per la fruibilità, completezza e accessibilità della sezione Amm.ne trasparente.

Al punto 7.8 del questionario l'Ente ha dichiarato che non effettua confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni. A seguito di istruttoria l'Ente ha confermato che nelle annualità oggetto di istruttoria non era stato effettuato alcun confronto ufficiale con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, ma solo dei raffronti sulle tipologie di indagini di qualità effettuate e sulle pubblicazioni di carte di servizio.

Al punto 7.9 del questionario l'Ente ha dichiarato che non sono state previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders) nella fase di definizione degli standard di qualità. A seguito di istruttoria l'ente ha attestato che nelle annualità 2018-2019 non sono state effettuate tali forme di coinvolgimento da parte del Comune e da parte dell'azienda partecipata. Tuttavia Aset spa ha assicurato, con nota del 2020, che si atterrà, in fase di predisposizione delle nuove carte di servizio e/o di aggiornamento ed integrazione di quelle in essere, alle indicazioni definite dal "Tavolo sulla qualità dei Servizi" di cui alla Delibera di Giunta Regione Marche n. 843 del 24/7/2017.

Al punto 7.10 del questionario l'Ente ha dichiarato di non aver realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati, rispetto all'anno precedente. In sede istruttoria, ha precisato che nel 2018 tale innalzamento non è stato misurato, dal 2019 l'azienda partecipata Aset spa ha comunicato che alcuni standard di qualità e ambiente hanno posto in evidenza il miglioramento continuo ed ha valutato gli indicatori di processo con una attenta analisi, mettendo per ogni semestre in risalto gli innalzamenti degli standard economici. Per quanto concerne i servizi gestiti direttamente dall'ente, tutte le indagini effettuate hanno avuto dei riscontri positivi, in linea con quelli monitorati negli anni precedenti.

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 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 del Comune di Fano negli 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. 313/2012), la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile; margini di miglioramento in ordine alle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile nonché di controllo di gestione e di controllo strategico e sulla qualità dei servizi prestati.

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.

Per quanto concerne il controllo di regolarità contabile preventivo lo stesso è esercitato dal Dirigente del servizio finanziario mediante l'apposizione dei visti di regolarità contabile mentre il controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti viene esercitato da un organismo appositamente costituito sotto la direzione del Segretario Generale. Al riguardo l'Ente ha dichiarato che tale controllo viene effettuato a campione con una percentuale del 3% bimestrale per ogni settore, con una percentuale del 5% degli atti per gli sportelli edilizia (Sue) e attività produttive (Suap) e con cadenza semestrale su almeno due atti per settore relativi agli appalti sopra i 10.000,00 euro.

Al riguardo la Sezione, considerata la limitata percentuale degli atti che il regolamento comunale prevede siano soggetti a controllo, ritiene necessario, in linea con le raccomandazioni della Sezione autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28 del 2014), che il Comune affini le 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**, svolto da una unità operativa posta alle dipendenze del settore Gabinetto del Sindaco, emerge dal referto dell'Ente che tale unità operativa gestisce il Piano della Performance comprensivo del Piano dettagliato degli obiettivi svolgendo un monitoraggio costante di tali documenti in maniera accentrata.

L'Ente non si è, tuttavia, ancora dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazione analitiche per centri di costo, ma afferma che il piano dettagliato degli obiettivi è organicamente unificato al Piano esecutivo di gestione per quanto concerne l'aspetto finanziario.

La Sezione, pur apprezzando la metodologia integrata di verifica della attuazione degli obiettivi, non può non sottolineare che l'implementazione di un sistema di contabilità economico patrimoniale, fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, è propedeutica al corretto esercizio del controllo di gestione. Solo tale sistema è infatti 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, 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.

Anche in merito all'ambito del controllo, la Sezione, pur rilevando che i report prodotti dal controllo di gestione sono superiori a quelli indicati come ufficiali, sottolinea come tale tipologia di controllo è finalizzata ad implementare la cultura del risultato e destinata a supportare le decisioni di gestione affidate all'esclusiva competenza della dirigenza. Il controllo di gestione si caratterizza per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli standard prefissati allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Una elaborazione semestrale, sia pur completa, difficilmente può sostituirsi ad un costante e specifico monitoraggio dell'attuazione di

obiettivi e programmi che, consentirebbe di individuare tempestivamente azioni utili a migliorare la gestione. Il controllo di gestione risulterebbe, in tale direzione, migliorabile attraverso un più accurato livello di analisi dei processi e responsabilità afferenti ad ogni area e/o servizio, in modo da strutturare report analitici e tempestivi tali da indirizzare unitariamente la gestione (cfr. Sezione regionale di controllo per l'Emilia- Romagna, deliberazione 29/2021/VSGC).

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

Appare invece significativa, nel panorama dei controlli attuati, la forte integrazione tra il controllo di gestione ed il sistema della performance il cui obiettivo, volto a valorizzare il merito, presuppone un corretto sistema di ponderazione degli obiettivi che consenta il monitoraggio costante del grado di raggiungimento degli stessi.

Al fine di assicurare un fattivo ed efficace coinvolgimento dell'intera struttura apparirebbe, infine, opportuno integrare i modelli organizzativi vigenti affinché le articolazioni decentrate, inserite nei diversi settori operativi, si attengano alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni.

L'attività di **controllo strategico** è esercitata dall'Organismo Indipendente di Valutazione (O.I.V.) con il supporto del Comitato di Direzione e dal Servizio di controllo di gestione.

Il controllo esamina l'andamento della gestione dell'Ente rilevando i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi strategici e agli obiettivi operativi contenuti nel Documento unico di programmazione. Gli obiettivi strategici sono comunque monitorati annualmente dal responsabile del servizio finanziario e dal dirigente Gabinetto del Sindaco che compongono il Comitato di Direzione dell'ente e che appongono il loro parere nella deliberazione annuale di approvazione del Dup.

Dalle risposte del questionario risulta peraltro che, in sede di controllo strategico, l'Ente non effettua a preventivo adeguate verifiche tecnico-economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione, ma ciascun obiettivo strategico, individuato dal Documento unico di programmazione, viene monitorato annualmente con i pareri

nella deliberazione annuale di approvazione del Dup.

La Sezione, pur prendendo atto della adeguatezza della disciplina contenuta nel regolamento n. 313/2012, ritiene che anche la concreta attuazione del controllo strategico, considerata l'organizzazione complessa e strutturata dell'Ente, presenta margini di ulteriore miglioramento.

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

Tutto ciò presuppone, pertanto, la necessità di elaborare ed utilizzare 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 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 in vista anche della necessità di considerare i rischi connessi all'emergenza sanitaria al fine di prevederne gli impatti strategici e operativi sul bilancio nonché sull'organizzazione dell'Ente.

In relazione al **controllo sugli equilibri finanziari**, diretto e coordinato dal Responsabile del servizio finanziario, l'Ente ha dichiarato che collaborano all'attività anche l'organo di revisione, il Segretario comunale e i responsabili individuati nel Piano esecutivo di gestione. Pur non avendo adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri di bilancio, l'Ente utilizza un percorso

sistematico ed efficace di verifica degli equilibri che viene effettuato durante tutto l'esercizio finanziario.

Passando ora al **controllo sulle società partecipate**, la struttura organizzativa e le modalità attuative, come emergono dalle risposte al questionario, non evidenziano rilevanti criticità nella considerazione che vengono puntualmente trasmessi alle società gli obiettivi gestionali assegnati e che l'Ente ha provveduto ad elaborare tutti gli indicatori di efficienza, efficacia ed economicità, compreso, a decorrere dal 2019, anche l'indicatore relativo alla deficitarietà strutturale, a seguito dell'attuazione della "riforma Madia" con la quale è stata inserita nei bilanci delle società la voce relativa al "rischio di fallimento futuro".

Il sistema di controllo attivato sembra quindi in linea con le disposizioni del TUEL che prevedono la definizione di un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dall'ente locale, nel quale spetta all'Amministrazione definire preventivamente gli obiettivi gestionali cui deve tendere la società partecipata secondo parametri qualitativi e quantitativi ed organizzare un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente e la società.

Affinchè il controllo adempia pienamente alle funzioni ad esso intestate dalla legge, la Sezione raccomanda, in ogni caso, di utilizzare un sistema informativo idoneo a rilevare 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).

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.

La relazione predisposta dal Comune di Fano ha evidenziato che tale tipologia di controllo si occupa, con particolare riferimento alle articolazioni organizzative che svolgono servizi alla persona (educativi e sociali), sia dei servizi gestiti direttamente dall'Ente che di quelli gestiti mediante organismi partecipati (Aset s.p.a.) e ha come referente il responsabile delle strutture, con il supporto della struttura che si occupa di controllo di gestione, i quali predispongono analisi volte ad indagare la qualità dei servizi, secondo tempistiche definite

nelle carte dei servizi.

Per la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni vengono utilizzate sia metodologie indirette (ad es. i reclami pervenuti) sia dirette (come le somministrazioni di questionari agli utenti). Le analisi sulla qualità dei servizi, unitamente alla documentazione inerente il sistema di gestione della qualità (regolamenti, carte dei servizi) sono pubblicate nel sito istituzionale dell'ente.

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 proseguire nell'attuazione 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

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 Fano:

- accerta, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento, la presenza di un adeguato sistema di controlli interni nel cui ambito tuttavia si rilevano margini di miglioramento in ordine alle metodologie del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile nonché ai sistemi di controllo di gestione, di controllo strategico e sulla qualità dei servizi prestati.

- 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 Fano.
Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito internet istituzionale,
ai sensi degli articoli 2 e 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.
Così deliberato nella Camera di consiglio del 3 maggio 2022.

Il Presidente - relatore
Vincenzo Palomba
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria in data 5 maggio 2022

Il Direttore della Segreteria
Barbara Mecozzi
f.to digitalmente