



**CORTE DEI CONTI**

**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LE MARCHE**

nella Camera di consiglio del 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**

**PROVINCIA DI ANCONA (AN)**

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20;

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

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

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

VISTE le “Linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell’esercizio 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 della Provincia di Ancona relativi agli anni 2018 e 2019, inviati alla Sezione regionale di controllo in data 9 gennaio 2020 e 15 dicembre 2020;

VISTA la nota istruttoria di questa Sezione, protocollo n. 94 del 10 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 acquisita agli atti al prot. n. 479 del 9 febbraio 2022,

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, 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 della Provincia di Ancona 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. 94 del 10 gennaio 2022, chiarimenti e precisazioni, forniti con nota acquisita agli atti al prot. n. 479 del 09 febbraio 2022.

Dall'esame della documentazione acquisita è emerso quanto segue:

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

Al punto 1.4 del questionario sono state registrate criticità per le annualità 2018 e 2019 nell'organizzazione e nell'attuazione dei controlli sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati. A seguito dei chiarimenti richiesti, l'Ente ha riferito che le criticità registrate sono da rinvenirsi nella perdurante carenza di personale da adibire a tali attività, considerando anche che, con riferimento al controllo di gestione e al controllo strategico, le Province (dopo la riforma Delrio - legge n. 56/2014) solo da pochi anni sono ritornate ad implementare forme ed attività di programmazione (propedeutiche all'attività di controllo). L'ente sta in ogni caso progressivamente recuperando tempo e professionalità perdute.

Al punto 1.5 è stata evidenziata la adozione di report per tutte le tipologie di controllo, dando, peraltro atto, che, per l'anno 2018, non sono state avviate azioni correttive solo per il controllo di regolarità amministrativa e contabile e per il controllo strategico. In sede istruttoria l'ente ha precisato, diversamente da quanto compilato nei questionari, che nell'esercizio 2018 sono state avviate azioni correttive, per l'esattezza n. 13 azioni per il controllo di regolarità amministrativa e contabile e n. 2 per il controllo strategico e, nell'esercizio 2019 sono state avviate azioni correttive su tutte le tipologie di controllo. Anche in relazione al controllo sugli organismi partecipati, nel 2019 l'ente ha svolto attività di controllo nell'ambito della razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche, giusta deliberazione consiliare n.35 del 26 gennaio 2019.

Al punto 1.6 sono state richiamate le modifiche nel sistema dei controlli interni (in un'ottica di maggiore integrazione e raccordo tra le stesse) in riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile. A seguito dei chiarimenti richiesti l'Ente ha precisato che nel 2019, con determinazione del Segretario Generale n.315 del 26 marzo 2019, all'interno delle previsioni regolamentari vigenti, si è intervenuti sulla metodologia di controllo, intensificando la frequenza di quest'ultimo e introducendo una periodicità trimestrale al fine di renderlo più efficace, quale controllo collaborativo a supporto degli uffici provinciali, e confermando il 10% (il regolamento prevede almeno il 5%) degli atti da sottoporre a controllo mediante estrazione casuale, oltre tutti gli atti dirigenziali di assunzione degli impegni di spesa superiore a € 40.000,00, estratti dalla procedura informatizzata "CfA - Contabilità finanziaria armonizzata".

Inoltre per facilitare e rendere più immediata la comprensione del controllo effettuato, l'Ente ha introdotto un report specifico di controllo in cui vengono esplicitati al dirigente e al titolare di posizione organizzativa i rilievi riscontrati dell'attività di controllo, nonché

le raccomandazioni/ direttive e le eventuali richieste di chiarimento e/o confronto.

La Provincia di Ancona ha inoltre precisato che il Regolamento sul sistema dei controlli interni (approvato con deliberazione del Commissario Straordinario nell'esercizio dei poteri del Consiglio Provinciale n. 2 del 9 gennaio 2013) è stato modificato con deliberazione consiliare n. 38/2020. Ciò al fine di aggiornare e semplificare le disposizioni del precedente Regolamento, anche alla luce dell'intervenuta approvazione di un nuovo Regolamento di contabilità e alla conseguente necessità di garantire l'armonizzazione dei due strumenti regolamentari.

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

Il controllo preventivo di regolarità amministrativo - contabile viene esercitato, ai sensi del vigente regolamento, su ogni proposta di determinazione o deliberazione dal Dirigente del servizio competente che rilascia il parere di regolarità tecnica. In esso viene verificata la conformità della proposta ai criteri ed alle regole tecniche specifiche, il rispetto della normativa di settore e dei principi di carattere generale dell'ordinamento, dello Statuto e dei regolamenti interni, nonché dei principi di buona amministrazione ed opportunità ed infine il collegamento con gli obiettivi dell'Ente nonché il rispetto delle procedure. Ai controlli di regolarità contabile provvede, invece, il responsabile del settore finanziario, il quale verifica la regolarità contabile dell'azione amministrativa attraverso gli strumenti del visto sulle determinazioni e del parere di regolarità contabile sulle proposte di delibera e attraverso il controllo costante e concomitante degli equilibri generali di bilancio.

Al punto 2.4 del questionario è stato attestato che gli esiti del controllo di gestione effettuato nell'anno precedente non hanno concorso all'individuazione dei settori di attività dell'ente da sottoporre al controllo successivo.

Al punto 2.5 del questionario si è rilevato che il controllo successivo di regolarità è stato effettuato solo su un ridotto numero di atti, pari a n. 179 nel 2018 e n. 228 nel 2019, nel cui ambito sono state riscontrate irregolarità segnalate e sanate in modo puntuale. A seguito della richiesta di chiarimenti in merito alla percentuale degli atti soggetti a controllo e ai criteri di selezione e alle tecniche di campionamento, l'Ente ha comunicato di aver sottoposto a controllo, mediante estrazione casuale, il 10% degli atti; quota considerata adeguata in relazione al 5% previsto dal regolamento provinciale.

Ai punti 2.7 del questionario è stato, infine, indicato 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. In tal caso l'ente ha comunicato che non è stata necessaria l'effettuazione di tali attività.

### **Il controllo di gestione.**

Il controllo di gestione è previsto nel regolamento di cui all'atto n. 2/2013, all'art. 4 "Strutturazione dei sistemi di controllo interno" che non individua nello specifico la struttura dedicata al controllo di gestione e prevede la seguente articolazione per il sistema dei controlli:

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

L'ente per gli anni successivi al 2018 e 2019 ha comunque evidenziato di essersi dotato di un nuovo regolamento prevedendo e disciplinando una struttura operativa del controllo di gestione, gestita dal settore finanziario in dipendenza funzionale dal Segretario Generale.

Ai punti 3.1 e 3.2 del questionario l'ente ha pertanto dichiarato che per l'anno 2018 non era disponibile un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo né una contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia. In sede istruttoria l'ente ha tuttavia precisato che, pur non essendo stato strutturato un sistema analitico di contabilità economica fondato sui centri di costo, i referti del controllo di gestione, approvati con decreto presidenziale n. 165/2019, per il 2018, e con decreto n. 149/2020, per il 2019 (in merito ad alcune importanti funzioni fondamentali quali la viabilità e servizi scolastici) sono stati elaborati facendo riferimento al sistema di contabilità economico patrimoniale.

Al punto 3.3 del questionario l'ente ha dichiarato che i regolamenti o le delibere dell'Ente non prevedono espressamente (non ricorre la fattispecie) che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si dovessero attenere alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni. In sede istruttoria l'Ente ha, al riguardo, comunicato che la struttura organizzativa dell'ente non prevede articolazioni

organizzative decentrare sotto il profilo amministrativo e contabile.

Al punto 3.5 del questionario l'ente ha dichiarato che non sono stati elaborati durante l'anno 2018 gli indicatori di attività/processo (a), di "output" (b) e di economicità (e) mente, nell'anno 2019 non è stato elaborato l'indicatore di "output" (b). A seguito della richiesta di chiarimenti l'ente ha precisato che non sono stati elaborati gli indicatori indicati in quanto il processo di introduzione del controllo di gestione nell'Ente è stato graduale. Inizialmente l'analisi prendeva a riferimento i dati tratti dalla contabilità economico patrimoniale per le funzioni principali della viabilità e dell'edilizia, raffrontati con indicatori generici, quali i km di strade provinciali, il numero degli addetti, il numero delle scuole, la popolazione scolastica.

Al punto 3.7 l'ente non ha indicato il tasso medio di copertura (media semplice nell'anno) dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente è tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali (nel caso i relativi costi ricadano, almeno in parte, sul bilancio dell'ente locale). In tal caso l'ente ha comunicato che non sussistono servizi a domanda individuale.

### **Il controllo strategico.**

Il Regolamento comunale sui Controlli interni (atto n.3/2013), antecedente alla legge di riforma, individua l'esercizio della funzione del controllo strategico nell'ambito della struttura organizzativa preposta al controllo di gestione, collocata organicamente sotto la responsabilità del Segretario generale. La struttura opera, mediante il proprio sistema informativo di controllo interno, sulla base di specifici indirizzi espressi dagli organi di governo e si avvale della collaborazione tecnica delle altre strutture organizzative dell'Ente per la rilevazione dei dati e delle informazioni necessarie alla misurazione dei risultati.

La struttura sottopone rapporti periodici al Presidente della Provincia, al Collegio dei revisori dei conti e all'organo di valutazione, per la successiva predisposizione delle deliberazioni consiliari di ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e di salvaguardia degli equilibri di bilancio, in coerenza con quanto previsto dal regolamento sul funzionamento del Consiglio provinciale dell'Ente.

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. In sede istruttoria l'Ente ha precisato come, sulla base del Regolamento adottato dall'ente nel 2013, l'oggetto del controllo strategico è orientato verso

le scelte compiute in sede di elaborazione del Piano esecutivo di gestione, del Piano dettagliato degli obiettivi e del Piano delle performance che si traducono in obiettivi di gestione e in corrispondenti risorse e la valutazione investe la loro idoneità, espressa in termini di efficienza ed efficacia nell'attuazione degli strumenti programmatici strategici.

In tal modo il controllo si basa sulla rilevazione: dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti socio-economici e finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate.

Di conseguenza momenti privilegiati di controllo strategico sono stati per gli anni 2018/2019 l'approvazione del rendiconto della gestione in cui è stata effettuata la verifica annuale dell'attuazione delle linee programmatiche, eseguita in occasione della ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi al 31/12 per gli interventi in materia di viabilità e di edilizia.

Successivamente, l'Ente si è adeguato, anche con un'apposita previsione regolamentare (Regolamento di contabilità), che ha introdotto la verifica intermedia dello Stato di attuazione dei programmi, in occasione della salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del D.Lgs. n. 267/2000, ed unificato tale verifica con il monitoraggio intermedio degli obiettivi di performance individuale ed organizzativa annuali. Grazie ad un software a ciò dedicato l'Ente riuscirà a verificare e monitorare unitariamente i due momenti.

Al punto 4.4 del questionario l'ente dichiara che non sono stati applicati nell'anno 2018 indicatori di contesto (a), di "outcome" (b), di efficienza (d), di economicità (e) e di innovazione e sviluppo (f). Per l'anno 2019 non sono stati applicati indicatori di contesto (a), di "outcome" (b) e di innovazione e sviluppo (f). A seguito della richiesta di chiarimenti l'ente precisa che nel 2018, in relazione agli obiettivi assegnati, l'ente ha applicato indicatori di efficienza e di economicità, pur erroneamente non indicandoli. Mentre, stante le perduranti criticità già indicate (punto 1.4), non è stato possibile per l'ente applicare gli indicatori di contesto (a), di "output" (b) e di innovazione e sviluppo (f). Anche nel 2019, stante le perduranti criticità indicate (punto 1.4), non è stato possibile applicare gli indicatori di contesto (a), di "outcome" (b), e di innovazione e sviluppo (f).

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 grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati (b), il rispetto degli standard di qualità prefissati (d) e l'impatto socio-economico dei programmi (e). In sede istruttoria l'ente ha riferito che lo stato d'attuazione dei programmi per gli anni



2018 e 2019 ha verificato il grado di assorbimento delle risorse (b) in relazione ai soli obiettivi con valenza contabile, mentre non è stato possibile per quelli con valenza extra-contabile. Mentre, tra i parametri in base ai quali l'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi non figurano il rispetto degli standard di qualità prefissati (d) e l'impatto socio-economico dei programmi (e), in conseguenza degli indicatori individuati per l'attuazione degli obiettivi 2018/2019.

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

Il controllo degli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione ed il coordinamento del Dirigente del servizio Finanziario dell'Ente e mediante la vigilanza del Collegio dei Revisori. Nell'esercizio delle sue funzioni, il Dirigente del servizio finanziario agisce in autonomia nei limiti delle norme in materia.

Nel controllo vengono interessati gli organi di governo (Presidente e Consiglio Provinciale), il Segretario Generale e i Dirigenti, secondo le rispettive competenze e responsabilità.

La disciplina del controllo sugli equilibri finanziari è definita nel regolamento di contabilità e il controllo sugli equilibri finanziari è un processo continuo che si svolge durante l'esercizio finanziario, soggetto a verifiche periodiche, sia non formalizzate che formalizzate in particolari momenti con appositi report.

Per quanto riguarda i report ufficializzati, gli stessi si riferiscono alle relazioni del responsabile dei servizi finanziari allegate agli atti di approvazione del Consiglio provinciale relativi alla salvaguardia degli equilibri di bilancio, ai sensi dell'art. 193 del TUEL, e alle variazioni di bilancio effettuate durante l'anno. Infatti, l'Ente anche in occasione delle variazioni di bilancio ha effettuato le verifiche sugli equilibri finanziari e per l'anno 2018 anche sugli equilibri di finanza pubblica.

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

Il controllo degli organismi partecipati non quotati è esercitato dal Dirigente responsabile nella materia coerente con lo scopo della società, unitamente al Dirigente responsabile del Servizio finanziario.

I suddetti dirigenti predispongono congiuntamente un report relativo all'attuazione degli

indirizzi e degli obiettivi gestionali delle società e lo trasmettono al Presidente della Provincia, al Collegio dei revisori dei conti e al Segretario generale.

Di norma la verifica si svolge con periodicità infra-annuale e, comunque, in coincidenza con la salvaguardia degli equilibri di bilancio di cui all'art. 193 del D.Lgd. n. 267/2000.

La Provincia di Ancona, avvalendosi della specifica unità nell'ambito del settore II, esercita una serie di adempimenti ed obblighi con l'obiettivo di porre in essere un controllo sulla situazione delle partecipazioni e sulla convenienza economico-sociale della loro esistenza. Tale controllo si è reso ancor più significativo negli ultimi anni, a seguito dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, che ha impattato più o meno fortemente anche sulle imprese partecipare dall'Amministrazione provinciale.

Nella sostanza le attività di controllo hanno ad oggetto la verifica della situazione economico-patrimoniale mediante la richiesta periodica di dati e informazioni a Società/Enti sull'andamento dell'esercizio al fine di analizzare il contesto economico in cui opera la Società/Ente partecipato, verificarne le prospettive e le criticità da segnalare al Presidente e al Consiglio provinciale.

L'ente ha inoltre fatto presente di aver organizzato anche degli incontri con le società più rilevanti, con la partecipazione politica e tecnica della Provincia e gli amministratori della società, i cui risultati sono stati relazionati alla Commissione consiliare e al Consiglio.

Le verifiche condotte risultano alla base della predisposizione del piano di revisione periodica delle società partecipare da approvarsi entro il 31.12 di ogni anno, in occasione del quale l'ente richiede alle società interessate dal processo di revisione di fornire ulteriori informazioni circa la situazione aggiornata.

Per quanto concerne il numero degli organismi strumentali delle società partecipare dall'ente, nella seguente tabella si riportano gli elenchi delle società partecipate direttamente dalla Provincia di Ancona, con indicazione della percentuale di partecipazione, della natura e tipologia. L'Ente non possiede società in house.

PARTECIPAZIONI DIRETTE			
Società/Enti	Entità della partecipazione	Natura della partecipazione	Tipologia
ITS EFFICIENZA ENERGETICA FABRIANO	31,11%	Ente strumentale partecipato	Fondazioni a capitale misto pubblico-privato
ITS MADE IN ITALY RECANATI	18,18%	Ente strumentale partecipato	Fondazioni a capitale misto pubblico-privato

ITS TURISMO MARCHE	10,22%	Ente strumentale partecipato	Fondazioni a capitale misto pubblico-privato
FONDAZIONE SALESI	4,92%	Ente strumentale partecipato	Fondazione interamente pubblica
CONSORZIO ZIPA - in liquidazione	43,14%	Ente strumentale partecipato	Consorzio interamente pubblico
CONSORZIO FRASASSI	30,00%	Ente strumentale partecipato	Consorzio interamente pubblico
PARCO DELLO ZOLFO DELLE MARCHE	3,03%	Ente strumentale partecipato	Ente parco interamente pubblico
AATO N. 3 "MARCHE CENTRO MACERATA"	0,92%	Ente strumentale partecipato	Autorità Ambito Territoriale Ottimale
AATO N. 2 "MARCHE CENTRO ANCONA"	4,774%	Ente strumentale partecipato	Autorità Ambito Territoriale Ottimale
ASSEMBLEA TERRITORIALE D'AMBITO - ATO 2	5,00%	Ente strumentale partecipato	Autorità Ambito Territoriale Ottimale
CEMIM S.C.P.A. - in liquidazione	5,43%	Società partecipata	Società a capitale misto pubblico-privato
CONERO BUS S.P.A.	31,67%	Società partecipata	Società interamente pubblica
INTERPORTO MARCHE S.P.A.	1,06%	Società partecipata	Società a capitale misto pubblico-privato
MECCANO S.P.A.	2,50%	Società partecipata	Società a capitale misto pubblico-privato

L'elenco che segue contiene le società partecipate indirettamente dalla Provincia di Ancona con indicazione della società controllante, utile al fine della redazione del bilancio consolidato.

PARTECIPAZIONI INDIRETTE		
Società/Enti	Società Controllante	Entità della partecipazione della società controllante
CONERO BUS SERVICE S.R.L.	CONERO BUS S.P.A.	100%
ATMA S.C.P.A.	CONERO BUS S.P.A.	60%
CIR33 SERVIZI S.R.L.	ASSEMBLEA TERRITORIALE D'AMBITO - ATO 2	100,00%
COLLI ESINI SAN VICINO S.R.L.	CONSORZIO FRASASSI	0,54%
HESIS S.R.L.	CONSORZIO FRASASSI	5%

I punti 6.9 – 6.13 non sono stati valorizzati non detenendo la provincia società controllate. Al punto 6.16 del questionario l'ente ha dichiarato che non sono stati elaborati né applicati tutti gli indicatori (efficacia, efficienza, redditività, deficitarietà strutturale, qualità dei servizi affidati e soddisfazione degli utenti). L'ente, a richiesta di chiarimenti, ha precisato che pur effettuando verifiche sulla situazione economico, finanziaria e patrimoniale della società, non ha assegnato preventivamente obiettivi di gestione, secondo parametri qualitativi e quantitativi, stante le quote di partecipazioni possedute. L'Ente provvederà comunque dall'esercizio 2022 all'assegnazione degli obiettivi, inserendo espressamente gli obiettivi nel DUP 2022/2024.

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

Il controllo sulla qualità dei servizi si basa sull'attività di ciascun dirigente responsabile di struttura organizzativa, che, in collaborazione con i competenti uffici dell'Ente e in concomitanza con la predisposizione dei documenti di programmazione annuale, propone la tipologia di servizio erogato che sarà oggetto di monitoraggio nel corso dell'esercizio in ragione delle specifiche esigenze ravvisate dall'Ente o manifestate dall'utenza, provvedendo a dichiarare gli indicatori di riferimento per la misurazione della qualità ed il valore programmato.

Per la rilevazione della qualità dei servizi interni sono state utilizzate le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, con particolare riferimento al sito web, all'intranet provinciale quale piattaforma interattiva che permette attività di feedback da parte del personale.

Il raggiungimento degli obiettivi di miglioramento della qualità dei servizi erogati dall'Ente forma oggetto di obiettivi assegnati con il Piano esecutivo di gestione ai dirigenti competenti ed è verificato dall'Organismo indipendente di valutazione (OIV) nell'ambito delle attività di misurazione e valutazione delle performance organizzativa e individuale. Al punto 7.1 del questionario l'ente ha dichiarato che per il 2018 e per il 2019 ha effettuato analisi sulla qualità "effettiva" solo su alcuni servizi. In sede istruttoria l'ente ha precisato che, stante le perduranti criticità, nel 2018 e 2019 ha effettuato analisi sulla qualità "effettiva" limitatamente ad alcuni servizi: area governo del territorio ed area autorizzazione e valutazioni ambientali (2018), in relazione al grado di soddisfazione degli utenti mediante questionario di *customer satisfaction*. Nel 2019 la provincia ha realizzato

un'attività di monitoraggio, con riferimento all'area autorizzazione e valutazioni ambientali, mediante adozione di un questionario inerente i procedimenti di AUA (autorizzazione unica ambientale). Sempre nel 2019 con riferimento all'area polizia provinciale, la Provincia ha altresì sviluppato report di aggiornamento delle informazioni del servizio da offrire all'utenza mediante sito web. Tutte le attività, come già indicato, sono state inserite quali specifici obiettivi di performance individuale (settore) approvati e rendicontati nell'ambito dei rispettivi Piano della Performance e nella Relazione della Performance.

Al punto 7.2 l'ente ha dichiarato che, per l'anno 2019, gli indicatori adottati non rappresentano compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate. In sede istruttoria l'ente ha precisato che le analisi effettuate sulla qualità "effettiva" si riferiscono ad alcuni servizi erogati dall'ente.

Al punto 7.3 del questionario l'ente ha dichiarato che per il 2018 e per il 2019 le rilevazioni sulla qualità dei servizi non si estendono anche agli organismi partecipati. Sul punto l'ente ha chiarito che le rilevazioni non vengono estese in considerazioni delle quote di partecipazione posseduta e del fatto che dette analisi in alcuni casi sono svolte direttamente dalle società stesse, almeno quelle maggiormente strutturate.

Al punto 7.4 e 7.5 del questionario l'ente ha dichiarato che non sono stati elaborati ed applicati i seguenti indicatori: (d) trasparenza dei costi di erogazione, (e) trasparenza sulle responsabilità del servizio, (f) correttezza con l'utenza, (g) affidabilità del servizio, (h) completezza del servizio, (i) conformazione agli standard di qualità e (l) reclami e segnalazioni di servizi. A richiesta di chiarimenti l'ente ha precisato che negli anni in questione l'analisi di qualità è stata effettuata solo su alcuni servizi dell'ente, evidenziando per gli stessi solo alcuni indicatori, tra cui quello di maggiore interesse è l'analisi di *customer satisfaction*.

Al punto 7.6 del questionario l'ente ha dichiarato che gli standard di qualità programmati nell'anno non sono determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti similari in materia (risposta "nd"). A tal riguardo l'ente ha chiarito che gli standard di qualità programmati nell'anno non sono determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti similari in materia.

l'Ente ha, infine, dichiarato (punto 7.8 del questionario) che non effettua confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e di non aver realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi

misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati, rispetto all'anno precedente (punto 7.10 del questionario).

## 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 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 unapredeterminata quantità di risorse) e dell'economicità (consistente nella razionaleacquisizione 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 sull'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 ed 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 della Provincia di Ancona negli esercizi 2018 e 2019 ha evidenziato, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento, una situazione caratterizzata da criticità, progressivamente affrontate negli anni successivi ed in parte risolte, rafforzando il sistema di programmazione e controllo con l'obiettivo di creare un sistema unificato ed integrato in cui, attraverso i diversi metodi di controllo, si possa giungere ad una valutazione completa dei risultati raggiunti e delle azioni correttive necessarie per il loro miglioramento; attività di cui verrà esaminata l'effettiva portata e l'idoneità a superare le criticità riscontrate, nel corso delle verifiche programmate per il 2021.

Con riferimento al biennio preso in considerazione, le verifiche condotte hanno, in particolare, evidenziato la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, margini di miglioramento delle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile e di controllo sugli organismi partecipati ed elementi di criticità nell'ambito delle altre tipologie di controllo.

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 mentre il controllo successivo è stato

effettuato con modalità casuale trimestralmente, in conformità di quanto disciplinato dal regolamento di contabilità, sottoponendo al controllo il 10% degli atti rispetto al 5% previsto dal regolamento.

Al riguardo la Sezione, considerata in ogni caso, la limitata percentuale degli atti soggetti a controllo, ritiene necessario, in linea con le raccomandazioni della Sezione autonomie di questa Corte (deliberazione n. 28 del 2014), che la Provincia 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 le aree più esposte alla possibilità di irregolarità anche in una prospettiva ciclica che tenga conto delle verifiche degli esercizi precedenti.

Rilevando 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.

Appare infine necessario adeguarsi alle prescrizioni della norma di cui all'art. 41 del d.l. n. 66/2014 conv. dalla l. n. 89/2014 in ordine alle verifiche dei tempi medi di pagamento e dei relativi indicatori e misure.

In relazione al **controllo di gestione**, coordinato dal Segretario generale che si avvale della relativa unità organizzativa, emerge dal referto che l'Ente, non dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazione analitiche per centri di costo, ha correttamente articolato l'attività di controllo nelle fasi: della predisposizione del piano dettagliato degli obiettivi, della rilevazione e verifica dei dati relativi agli stessi, nel monitoraggio delle spese e dei programmi e nella elaborazione di relazioni periodiche sulla gestione dei servizi.

Non risulta invece dalla rilevazione l'integrazione, nell'ambito del controllo di gestione, del sistema informativo contabile con quello delle società partecipate né un sistema di ponderazione degli obiettivi annuali e pluriennali che hanno, quindi, tutti un medesimo peso.

La Sezione, pur prendendo atto della predisposizione dei referti di controllo di gestione sulla base della contabilità economico patrimoniale, rileva, tuttavia, che l'implementazione di un sistema di contabilità fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, appare propedeutica al corretto esercizio del controllo di gestione. Tale sistema è 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.

In merito all'attività posta in essere va ancora sottolineato che l'attivazione dei sistemi di controllo di gestione è finalizzata ad implementare la cultura del risultato e destinata a supportare le decisioni di gestione affidate all'esclusiva competenza della dirigenza. Il controllo di gestione si caratterizza per la contestualità dell'azione amministrativa, attraverso la segnalazione, durante tutto il percorso gestionale, di indicatori significativi che evidenzino gli scostamenti rispetto a degli standard prefissati allo scopo di verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, per ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. Una elaborazione 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.

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.

In merito al **controllo strategico**, il Regolamento comunale ha individuato una apposita unità organizzativa facente capo al Segretario Generale che, oltre ad avvalersi dei risultati

delle rilevazioni interne (attraverso gli esiti dei programmi gestionali della contabilità finanziaria, economica e patrimoniale e delle rilevazioni di qualità dei servizi), richiede ai responsabili dei settori appositi reports circa lo stato attuativo della programmazione comunale.

Il controllo esamina l'andamento della gestione dell'Ente rilevando i risultati conseguiti rispetto agli obiettivi strategici contenuto nei Piani esecutivo di gestione, della Performance e degli Obiettivi.

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 e che,, per ciascun obiettivo strategico individuato dal Documento unico di programmazione, l'Ente ha costruito un sistema di indicatori di economicità, efficienza ed efficacia al fine di monitorare lo stato di attuazione dei piani e dei programmi ma non ha ancora messo a punto indicatori strategici di contesto, di outcome, di innovazione e sviluppo e di impatto socio economico dei programmi.

La Sezione, 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 alla 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 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.

La stessa amministrazione ha in tale direzione dichiarato che, pur in assenza di formalizzazione delle verifiche preventive, ha comunque provveduto ad accertare la perseguibilità degli obiettivi strategici sotto il profilo tecnico ed economico ed, ha, inoltre, precisato che, malgrado le limitate risorse umane disponibili, valuterà la possibilità di completare il set di indicatori strategici.

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 e che la verifica si svolge, oltre che in occasione della salvaguardia degli equilibri, durante tutto l'arco dell'esercizio e che, in caso di accertamento negativo, si adottano gli opportuni correttivi.

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

Appare peraltro opportuno che le specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari vengano formalizzate in appositi atti del responsabile del servizio 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, pur in mancanza di un adeguato sistema informativo, vengono richiesti periodicamente dati e informazioni sull'andamento dell'esercizio e sul contesto economico in cui opera la partecipata.

Vanno tuttavia ancora sottolineate le carenze già individuate sia sul fronte degli indicatori che della reportistica.

L'Ente, nelle risposte al questionario, ha messo in luce le difficoltà di applicare tutti gli indicatori (efficacia, efficienza, economicità, redditività e deficiarietà strutturale), e pur effettuando verifiche sulla situazione economico, finanziaria e patrimoniale delle società, la Provincia di Ancona non ha assegnato preventivamente obiettivi di gestione secondo parametri qualitativi e quantitativi; difficoltà aggravate dalla mancanza di un sistema informativo contabile integrato con quello delle società.

A tale proposito, la Sezione, ricorda che il TUEL prevede 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 e deve 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, di strutturare il controllo in modo che adempia pienamente alle funzioni ad esso intestate dalla legge, attraverso un idoneo 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).

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 dalla Provincia di Ancona ha evidenziato che tale tipologia di controllo si occupa solo di alcuni servizi relativi all'area di governo del territorio ed area di autorizzazione e valutazioni ambientali e ha come responsabile ciascun dirigente per la propria area o settore di competenza le cui rilevazioni concorrono alla redazione della Relazione sulla performance.

Emerge dai questionari che i dati sul controllo della qualità dei servizi pubblici erogati

dalle società partecipate, seppur richiesti, spesso non vengono trasmessi all'ente; che non vengono effettuati confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni; che non sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità.

Malgrado l'Ente, in risposta alle richieste istruttorie, abbia chiarito che tali attività, sia pure non formalizzate, vengono comunque svolte prevalentemente a consuntivo, la Sezione rimarca l'importanza di tale tipologia di controllo, capace di intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito.

La necessità di una effettiva valutazione della qualità del prodotto o del servizio realizzato in rapporto al livello di utilità collettiva raggiunto, al fine di evitare apprezzamenti autoreferenziali, richiede verifiche di gradimento non episodiche e saltuarie ma metodiche e cadenzate secondo un sistema organizzativo che 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 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 della Provincia di Ancona:

- accerta, a fronte della completezza del quadro normativo di riferimento, la presenza di un adeguato sistema di controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, margini di miglioramento delle metodologie di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile e di controllo sugli organismi partecipati ed elementi di criticità nell'ambito delle altre tipologie di controllo.
- 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 provinciale, al Segretario generale, all'Organo di revisione dei conti della Provincia di Ancona.

Rammenta l'obbligo di pubblicazione della deliberazione sul sito Internetistituzionale 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