

CONTROLLI INTERNI E SERVIZI PUBBLICI LOCALI A RILEVANZA ECONOMICA: OLTRE L'ADEMPIMENTO, PER LA GOVERNANCE DELLA QUALITÀ DEI SERVIZI E VERSO IL VALORE PUBBLICO

di Daniele Piccarreta, Marco Ranuzzini, Stefano Tripì, Andrea Vaccari¹

Abstract

The paper addresses the legal gap between internal controls and local public services (LPS) regulations in Italy, which creates a governance deficit. It argues for moving beyond mere compliance towards service quality and public value. Through normative analysis and the case study of the Municipality of Carpi, the paper presents an integrated control model. Carpi has voluntarily established a specific control on LPS, distinct from that on participated entities, focusing on service performance and quality. This model links controls to strategic planning and continuous improvement. The paper concludes on the model's replicability and offers recommendations for legislators and local authorities.

L'articolo affronta il divario normativo esistente tra i controlli interni dell'ente locale e la disciplina in materia di servizi pubblici locali (SPL), con il conseguente deficit di governance. Sostiene la necessità di superare la mera conformità per orientarsi alla qualità del servizio e al valore pubblico. In particolare, dopo l'approfondimento della disciplina dei controlli, nonché quella in materia di SPL, viene analizzato il caso di studio del Comune di Carpi, nel quale è stato sperimentato un modello integrato, volontario, di controllo specifico sui SPL, che ha coniugato con esso i controlli sugli organismi partecipati, nonché verifiche sulla performance e sulla qualità del servizio, collegando poi i controlli alla pianificazione strategica e al miglioramento continuo. Il contributo si conclude con riflessioni in merito alla replicabilità del modello e offre raccomandazioni a legislatore ed enti locali.

SOMMARIO: 1. Introduzione e premesse. - 1.1. Il dibattito sui controlli interni negli enti locali e la ricerca del valore pubblico. - 1.2. La necessità di definire un modello evoluto degli strumenti di controllo. - 1.3. Struttura e metodologia dell'analisi. - 2. Il quadro normativo dei controlli interni negli enti locali: tra adempimento e opportunità. - 2.1. I controlli interni e i servizi pubblici locali: criticità ed interrelazioni. - 2.2. La programmazione e il monitoraggio nel d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201. - 2.3. La mancata integrazione tra controlli interni, monitoraggio sui servizi pubblici locali, *performance*, prevenzione della corruzione e trasparenza. - 3. Un possibile modello proattivo: il controllo sui servizi pubblici locali come scelta di *governance*. - 3.1. La scelta istituzionale del comune di Carpi per i controlli. - 3.2. Il Piano operativo dei controlli interni. - 3.3. La metodologia di controllo. - 4. La proposta di un modello integrato. - 4.1. *Accountability* e qualità del servizio. - 4.2. Rilevanza per il valore pubblico e replicabilità del modello. - 5. Conclusioni e raccomandazioni. - 5.1. Sintesi dei risultati. - 5.2. Raccomandazioni per il legislatore e per gli enti locali. - 5.3. Prospettive future: il ruolo del controllo sui servizi pubblici locali nella pianificazione strategica e nel miglioramento continuo.

1. *Introduzione e premesse.* – Il sistema dei controlli interni negli enti locali si trova oggi al cospetto di una sfida: trascendere la dimensione adempitiva per investire la qualità e l'efficacia dell'azione amministrativa; la tensione tra l'adempimento normativo e la capacità di garantire elevati standard nell'erogazione dei servizi rappresenta uno degli snodi interpretativi più rilevanti del diritto amministrativo contemporaneo. In un contesto caratterizzato dalla crescente esternalizzazione delle funzioni pubbliche, emerge l'interrogativo sulla reale capacità dei tradizionali strumenti di controllo

¹ Daniele Piccarreta, Titolare Elevata Qualificazione Servizi Generali, Comune di Carpi (MO); Marco Ranuzzini, Titolare Elevata Qualificazione Bilancio, Accesso e Servizi Amministrativi, Settore Istruzione, Unione delle Terre d'Argine (MO); Stefano Tripì, Dirigente Settore Servizi alla Città, Comune di Carpi (MO); Andrea Vaccari, Segretario Comunale Comuni di Polesine Zibello (PR), Besenzone (PC) e San Pietro in Cerro (PC).

interno di assicurare non soltanto la regolarità formale delle procedure, ma anche la creazione di valore pubblico.

Il presente contributo nasce dalla constatazione che l'articolato e stratificato impianto normativo vigente presenta ambiti di intersezione non adeguatamente presidiati tra il sistema dei controlli interni delineato dal d.lg. 18 agosto 2000, n. 267 e la recente disciplina dei servizi pubblici locali introdotta dal d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201; tale disallineamento rischia di tradursi in un deficit di *governance* nei settori maggiormente sensibili per la comunità locale, dove la qualità percepita del servizio costituisce il parametro fondamentale di legittimazione dell'operato pubblico. L'analisi intende esplorare la possibilità di superare un approccio prevalentemente statico e retrospettivo, per promuovere un sistema integrato capace di monitorare, con dinamismo, la qualità effettiva delle prestazioni erogate, orientando le scelte gestionali verso il miglioramento continuo.

1.1. Il dibattito sui controlli interni negli enti locali e la ricerca del valore pubblico. – Il tema dei controlli interni risulta centrale nel dibattito sulla modernizzazione delle pubbliche amministrazioni: dalla riforma organica introdotta con il d.lg. n. 267/2000, il sistema dei controlli interni si è progressivamente ampliato, orientandosi verso una visione più complessa, con dimensioni strategiche, gestionali e finanziarie. L'evoluzione normativa testimonia una crescente consapevolezza: la legittimità dell'azione amministrativa non può esaurirsi nella correttezza formale, ma deve misurarsi con i parametri costituzionali di riferimento.

Nel solco di questa evoluzione, il dibattito scientifico ha progressivamente accolto i contributi provenienti dall'economia aziendale e dal *management* pubblico, conducendo all'affermazione del paradigma del valore pubblico come criterio unificante dell'azione amministrativa. La nozione di valore pubblico, così come elaborata nelle sue declinazioni dalla letteratura internazionale e nazionale, impone di valutare l'operato delle istituzioni non soltanto in termini di conformità alle norme, ma soprattutto in termini di produzione di *outcome* significativi per il benessere dei cittadini. Ciò risulta particolarmente rilevante laddove si consideri che, ad oggi, una quota significativa dei servizi essenziali viene erogata attraverso modelli gestionali che coinvolgono organismi partecipati e affidatari esterni privati, ponendo la questione della capacità dell'ente di mantenere un'effettiva regia pubblica pur in assenza di gestione diretta.

In questo contesto, i controlli interni devono assumere una funzione strategica nell'architettura della *governance* locale: essi divengono strumento essenziale per verificare che le scelte di esternalizzazione e affidamento siano accompagnate da meccanismi efficaci di monitoraggio e indirizzo che garantiscano il perseguitamento degli obiettivi di interesse generale. La sfida consiste nel costruire sistemi di controllo integrati in grado di valutare criticamente, anche sulla base di una identificazione ragionata dei livelli quali-quantitativi attesi delle prestazioni, i risultati conseguiti, intercettando tempestivamente eventuali scostamenti rispetto agli standard attesi, alimentando processi decisionali orientati al miglioramento continuo della qualità dei servizi.

1.2. La necessità di definire un modello evoluto degli strumenti di controllo. – L'art. 147 del d.lg. n. 267/2000 delinea un sistema articolato di controlli interni comprendente il controllo di regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, il controllo strategico e il controllo sugli equilibri finanziari. A questi si aggiunge, per effetto dell'articolo 147 *quater* introdotto nel 2014, il controllo sugli organismi partecipati, volto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività di enti e società controllate o partecipate dall'ente locale. Non possono poi non menzionarsi i cicli di programmazione e controllo in materia di prevenzione della corruzione, *performance* e trasparenza.

Tale impianto normativo presenta un limite strutturale se proiettato sulla disciplina dei servizi pubblici locali, la quale pone particolare enfasi sulla programmazione, sulla trasparenza delle scelte e sul monitoraggio dell'esecuzione dei contratti di servizio, prevedendo specifici obblighi di verifica circa l'attuazione degli impegni assunti dal gestore. Ciononostante, manca un raccordo

esplicito con il sistema dei controlli interni, generando così un'asimmetria tra l'evoluzione della disciplina sostanziale di tali servizi e l'adeguamento degli strumenti di controllo che dovrebbero accompagnarne e garantirne l'attuazione.

Il controllo sugli organismi partecipati previsto dall'articolo 147 *quater*, pur rappresentando un importante presidio, risulta infatti concettualmente distinto dal controllo sulla qualità del servizio erogato. La necessità di definire un modello evoluto degli strumenti di controllo nasce dall'esigenza di colmare questo vuoto normativo attraverso l'elaborazione di un sistema integrato che consenta all'ente di esercitare pienamente la propria funzione di governo dei servizi pubblici, superando la frammentazione tra i diversi livelli di controllo, integrando la verifica sulla società partecipata con il monitoraggio della qualità del servizio pubblico da essa erogato e collegando tale attività di verifica con gli strumenti di programmazione e di controllo già operanti nell'amministrazione. L'obiettivo è quello di transitare verso un sistema proattivo capace di fornire agli organi di governo informazioni tempestive, funzionali all'eventuale adozione di interventi correttivi e di miglioramento.

1.3. Struttura e metodologia dell'analisi. – Il presente lavoro, integrante analisi normativa e studio di un caso pratico, persegue il fine di elaborare una proposta operativa volta ad orientare, tanto il legislatore quanto le amministrazioni locali, nella definizione di modelli più efficaci di governance dei servizi pubblici. La metodologia adottata si fonda su quattro pilastri fondamentali.

In primo luogo, si procederà con un'analisi normativa interconnessa dei principali corpi legislativi di riferimento, ponendo particolare attenzione ad intersezioni e potenziali lacune del quadro regolatorio vigente. In secondo luogo, si condurrà uno studio del caso pratico rappresentato dal comune di Carpi e del relativo sistema integrato. In terzo luogo, sulla base dell'esperienza maturata dal caso di studio e dell'analisi normativa condotta, si procederà alla formulazione di una proposta di modello integrato di controllo sui servizi pubblici locali. Infine, l'ultimo capitolo trarrà le conclusioni dell'indagine, sintetizzando i risultati emersi e formulando raccomandazioni concrete.

2. Il quadro normativo dei controlli interni negli enti locali: tra adempimento e opportunità. – L'attuale strutturazione dei controlli interni è intimamente connessa all'evoluzione dell'ordinamento degli enti locali, i cui tratti fondamentali sono stati definiti dalle c.d. riforme Bassanini e dalla revisione del titolo V della Costituzione. In particolare, nell'ambito della definizione della c.d. Repubblica delle autonomie, è stata riconosciuta l'autonomia dell'ente locale (art. 114, comma 2, Cost.), con la conseguente limitazione dei controlli esterni agli enti ed il corrispondente potenziamento dei controlli interni². In tale ottica può leggersi l'attuale conformazione dei controlli interni, come recata da d.lg. n. 267/2000: il sistema si articola in cinque tipologie di controllo, prevedendo, all'art. 147 del d.lg. n. 267/2000, alcune caratteristiche fondamentali dell'impianto normativo, da evidenziarsi già in questa sede in ragione dell'utilità delle stesse rispetto alle soluzioni tracciate nel caso concreto esaminato. In particolare: al comma 1 viene individuata la competenza dell'ente locale a disciplinare «strumenti e metodologie» atti a «garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa», al comma 2 vengono individuati i criteri generali ai quali il sistema di controllo interno deve tendere, al comma 4 si rammenta la necessità di rispettare la distinzione tra le competenze degli organi di gestione e degli organi di indirizzo, specificando altresì la necessaria partecipazione delle figure tecniche apicali dell'ente ed al comma 5 viene definita la possibilità di forme di convenzionamento, in materia, tra una pluralità di enti locali.

A fronte dell'assenza di ulteriori novelle, tale *corpus* normativo deve essere riletto alla luce delle numerose novità introdotte da legislazioni che, pur settoriali, innovano ed ampliano gli ambiti

² E. D'Alterio, *La cultura del controllo nel sistema amministrativo italiano*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, n. 1, pp. 3 ss., evidenzia con grande chiarezza le origini della cultura del controllo in Italia, a partire dalla nascita dello stato unitario.

dell'attività amministrativa: in particolare ci si riferisce alle attività connesse alla trasparenza, alla prevenzione della corruzione, al rapporto con gli organismi partecipati ed alla gestione dei servizi pubblici locali. In tale ottica, il sistema di controllo interno, come normato dalle sopra richiamate disposizioni del d.lg. n. 267/2000 (e come sottolineato dalla giurisprudenza contabile nelle linee guida sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022-2023³), risulta essere la corretta ed elastica sede regolatoria nella quale individuare, utilizzando gli spazi di discrezionalità che il legislatore concede, le migliori soluzioni organizzative volte alla efficace ed efficiente gestione della cosa pubblica⁴.

2.1. I controlli interni e i servizi pubblici locali: criticità ed interrelazioni. – Alle tipologie di controllo previste dagli artt. 147 e seguenti del d.lg. n. 267/2000 possono altresì affiancarsi ulteriori tipologie di controllo, potenzialmente non scevre da connessioni con le stesse e con la materia dei servizi pubblici locali: ci si riferisce ai controlli sulla *performance*, quantomeno nella sua forma organizzativa, sul sistema di prevenzione della corruzione e sugli obblighi di trasparenza.

Al riguardo si ritiene utile, in questa sede, rilevare gli snodi fondamentali delle stesse ed i potenziali raccordi con la programmazione ed il monitoraggio dei servizi pubblici locali, ricordando come il principio costituzionale del buon andamento possa e debba fungere da criterio guida anche nella risoluzione delle criticità e nell'individuazione delle interrelazioni tra le relative discipline, ciò sia nella sua dimensione organizzativa, sia nella sua dimensione di conformazione dell'azione pubblica. Nello specifico, per ciò che concerne il controllo strategico e di gestione, i profili di maggiore interrelazione rispetto ai servizi pubblici locali possono individuarsi nella rilevazione del grado di raggiungimento degli obiettivi che l'ente pone negli ambiti di attività oggetto di servizio e nella qualità degli *output* dell'azione, ciò in via sintonica con i sovraordinati e noti documenti di programmazione; per ciò che invece riguarda il controllo sugli equilibri finanziari ed il controllo sulle società partecipate non quotate, gli stessi debbono tenere in considerazione le dimensioni inerenti la finanza pubblica, con i relativi riflessi sul bilancio consolidato dell'ente, nonché la verifica dei parametri di legittimità della *governance* degli enti partecipati come definiti dal d.lg. 19 agosto 2016, n. 175, con particolare attenzione ai profili che confluiscono nella revisione ordinaria delle partecipazioni societarie, disciplinata dall'art. 20 del d.lg. n. 175/2016 medesimo; infine, il controllo di regolarità amministrativa e contabile dovrà prevedere uno specifico *focus* relativo agli affidamenti connessi ai servizi pubblici locali, anche nei casi in cui tali affidamenti convergano su soggetti partecipati o *in house*.

In sintonia con il completamento di tali sistemi di controllo tramite l'introduzione dei cicli della *performance*, della prevenzione della corruzione e della trasparenza, nel rispetto del canone di buon andamento e nello sviluppo del concetto di valore pubblico, anche le relative verifiche vivono interrelazioni non normate con la materia dei servizi pubblici locali: in tal senso può ricordarsi come la *performance* organizzativa dell'amministrazione, ai sensi dell'art. 8 del d.lg. 27 ottobre 2009, n. 150, veda, tra i suoi ambiti di misurazione, alle lettere a), b), c), e), g), definizioni profondamente connesse all'erogazione dei servizi pubblici alla collettività di riferimento; con riferimento poi alle attività di prevenzione della corruzione e di implementazione del grado di trasparenza, è sufficiente il rinvio agli obblighi di pubblicazione delle carte dei servizi ed agli obblighi di cui all'art. 22 del d.lg. 14 marzo 2013, n. 33, nonché alle indicazioni dell'Autorità Nazionale Anticorruzione fornite nel Piano nazionale anticorruzione del 2019⁵ e nella determinazione 8 novembre 2017, n. 1134.

2.2. La programmazione e il monitoraggio nel d.lg. 23 dicembre 2022, n. 201. – La definizione delle

³ C. Conti, Sez. Autonomie, del. 20 dicembre 2023, n. 2/2024.

⁴ M. T. Nardo, *Controlli ed enti locali: le prassi e i problemi sempre aperti*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, n. 1, pp. 145 ss., analizza le tensioni esistenti tra la dimensione della legalità ed il carattere manageriale dei controlli interni degli enti locali.

⁵ Delibera ANAC 13 novembre 2019, n. 1064.

verifiche periodiche sulla situazione dei servizi pubblici locali è contenuta nell'art. 30, commi 1 e 2, del d.lg. n. 201/2022⁶: tale disciplina individua la necessità che tali verifiche, con cadenza almeno annuale, riguardino precipuamente «il concreto andamento dal punto di vista economico, dell'efficienza e della qualità del servizio e del rispetto degli obblighi indicati nel contratto di servizio», tenendo peraltro conto di atti e indicatori definiti dagli articoli 7, 8 e 9 del medesimo decreto, nonché della «misura del ricorso» agli affidamenti a società *in house*, con l'obbligo di rilevare «oneri e risultati in capo agli enti affidanti». Viene infine evidenziata la necessità che, oltre alla contestualità con la revisione periodica di cui all'art. 20 del d.lg. n. 175/2016, la cognizione costituisca appendice a quest'ultima «nel caso di servizi affidati a società *in house*». Il quadro degli obblighi di cui all'articolo 30, peraltro successivamente completato dalla definizione degli indicatori di qualità di cui al decreto direttoriale emanato dal Ministero delle imprese e del Made in Italy del 31 agosto 2023, n. 639, è in realtà parte di un disegno più ampio, rilevabile dall'integrale lettura del testo unico, dal quale sembra emergere, quale fondamentale e primaria *ratio legis*, la necessità di un'ordinata e razionale verifica della presenza o assenza di rilevanza economica del servizio pubblico locale gestito, precipuamente al fine di discernere le corrette modalità di affidamento dello stesso.

2.3. La mancata integrazione tra controlli interni, monitoraggio sui servizi pubblici locali, performance, prevenzione della corruzione e trasparenza. – La *ratio legis* descritta nel paragrafo precedente evidenzia come il legislatore, pur nell'apprezzabile sforzo di individuare una serie di indicatori volti a rilevare l'andamento della gestione dei servizi pubblici locali, non avesse, quale primario intendimento, quello di fornire un quadro stabile ed articolato circa il monitoraggio degli stessi e come, conseguentemente, il testo unico non sia intervenuto sull'integrazione di tali verifiche rispetto al sistema dei controlli interni dell'ente locale, né sul raccordo con i cicli di programmazione e verifica in materia di *performance*, prevenzione della corruzione e trasparenza, fatta salva la previsione di cui all'art. 30, comma 2, d.lg. n. 201/2022⁷. Proprio il già richiamato concetto di valore pubblico, nonché il rispetto dell'imparzialità e del buon andamento dell'azione e dell'organizzazione amministrativa, impongono una riflessione circa tale mancata integrazione, che permette oggi la compresenza di molteplici documenti di programmazione e monitoraggio che solo facoltativamente possono essere sistematizzati, al fine coordinare gli obiettivi finali dei controlli (legittimità e legalità dell'azione amministrativa, equilibrio finanziario, economicità, qualità e non discriminazione nell'erogazione del servizio, trasparenza nella gestione), in modo da razionalizzare le fasi istruttorie e permettere una verifica unitaria ai fruitori ed agli organi di controllo.

3. Un possibile modello proattivo: il controllo sui servizi pubblici locali come scelta di governance. – In un contesto che fatica a trascendere la dimensione meramente adempitiva per investire la sfera della *governance* e della creazione di valore pubblico, l'esperienza del comune di Carpi si configura come un caso di studio emblematico. L'ente, infatti, ha elaborato un sistema integrato che formalizza il controllo sui SPL all'interno del proprio Piano operativo dei controlli interni, istituendo di fatto una nuova tipologia di monitoraggio, distinta e complementare rispetto ai controlli tradizionali previsti dal d.lg. n. 267/2000 e dal d.lg. n. 175/2016. L'obiettivo è chiaro: colmare il vuoto normativo sull'integrazione del sistema dei controlli sui SPL nel TUEL attraverso l'elaborazione di uno strumento evoluto che supporti la decisione strategica e la *governance* della qualità dei servizi.

3.1. La scelta istituzionale del comune di Carpi per i controlli. - La scelta del comune di Carpi di istituire un controllo supplementare sui SPL è maturata nel contesto di una più ampia esigenza di dotarsi di un sistema di controlli integrato, dalla consapevolezza, cioè, che il buon funzionamento del sistema

⁶ F. Giglioni, *I controlli dei servizi pubblici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2024, n. 1, pp. 49 ss., analizza l'evoluzione dei controlli nei servizi pubblici ed illustra la recente disciplina normativa.

⁷ *Infra* par. 2.2.

di controllo permette l'individuazione dei punti di forza e debolezza dell'organizzazione, risultando conseguentemente in grado di supportare i processi decisionali, e consentendo una valutazione della *performance* organizzativa e individuale.

La *ratio* di tale scelta è da ricercarsi nella volontà di garantire un alto livello di qualità, sicurezza e accessibilità dei servizi, come prescritto dal nuovo quadro normativo di riordino dettato dal d.lg. n. 201/2022: la sola *ricognizione periodica* di cui all'art. 30 del d.lg. n. 201/2022, infatti, è stata ritenuta insufficiente per assicurare una *governance* efficace.

L'adozione volontaria è stata formalizzata nell'organizzazione dei controlli interni attraverso il Piano operativo dei controlli interni 2024: in tale documento l'ente ha inserito la sezione «8. Controllo sui servizi pubblici locali di rilevanza economica», distinguendola chiaramente dalla sezione 6 («Controlli sugli organismi partecipati») e dalla sezione 7 («Controllo sulla qualità dei servizi»). Questa distinzione è l'espressione massima della scelta di *governance*: il controllo sui SPL viene inteso come un presidio autonomo incentrato sull'effettiva erogazione e *performance* del servizio, in relazione agli obblighi contrattuali e normativi.

Il punto di partenza del nuovo approccio è stato l'adempimento dell'obbligo di legge con la relazione illustrante gli esiti della *ricognizione periodica* della situazione gestionale dei servizi pubblici locali di rilevanza economica, prevista dall'art. 30 del d.lg. n. 201/2022. La prima *ricognizione*, riferita all'annualità 2023, è stata approvata con Deliberazione di consiglio comunale 28 dicembre 2023, n. 87, a seguito di un articolato lavoro interno al comune, condotto in stretta correlazione con l'Unione di Comuni Terre d'Argine, volto preliminarmente all'individuazione dei servizi pubblici locali a rilevanza economica da rilevare e, successivamente, alla raccolta e strutturazione dei correlati set informativi. L'attività di *ricognizione/relazione* rappresenta l'*output* del controllo e, di fatto, il primo momento di sistematizzazione dei flussi informativi. Le funzioni relative al controllo sui SPL sono state incardinate nell'organizzazione dell'ente, trovando nel Segretario generale – Ufficio programmazione e controlli direzionali il soggetto competente per il coordinamento delle attività di monitoraggio. Tale ufficio, già responsabile per l'elaborazione della relazione sullo stato della qualità dei servizi, garantisce l'integrazione e la trasversalità necessarie per un controllo che lega *performance*, qualità e dati economico-gestionali.

3.2. Il Piano operativo dei controlli interni. - Il Piano operativo dei controlli interni 2024 del comune di Carpi è organizzato in dieci sezioni tematiche. La chiave di lettura innovativa risiede, come anticipato, nella distinzione funzionale tra la sezione 6 e la sezione 8:

- sezione 6: controlli sugli organismi partecipati (pag. 21), che si focalizza principalmente sull'organismo societario in sé, in aderenza agli obblighi del d.lg. n. 175/2016. Esso include il ciclo della programmazione e del controllo degli obiettivi specifici in materia di spese di funzionamento (art. 19, comma 5 del d.lg. n. 175/2016 medesimo) e il ciclo della prevenzione della corruzione e della trasparenza. L'enfasi è posta sulla gestione finanziaria e aziendale della società, in particolare per le società a controllo pubblico congiunto;

- sezione 8: controllo sui servizi pubblici locali di rilevanza economica (pag. 28), che si concentra sulla funzione pubblica esternalizzata. Sebbene faccia riferimento normativo anche al TUSP, le sue fonti primarie sono gli artt. 2, 28 e 30 del d.lg. n. 201/2022. La sua ragion d'essere è la verifica del concreto andamento del servizio in termini di economicità, efficienza, qualità e rispetto degli obblighi contrattuali.

La separazione strutturale testimonia il passaggio dal controllo sul soggetto (società) al controllo sull'oggetto (il servizio), elemento fondamentale per la nuova *governance* dei SPL.

L'obiettivo specifico del controllo sui SPL è quello di garantire il rispetto delle disposizioni del d.lg. n. 201/2022 e verificare il livello di qualità del servizio erogato. Il controllo è integrato con il ciclo della *performance* attraverso l'assegnazione di obiettivi specifici; in particolare, i soggetti coinvolti nel sistema di controllo integrato, incluso il controllo sui SPL, sono:

- Segretario generale e Ufficio programmazione e controlli direzionali: coordinano ed elaborano la documentazione di *governance* (come la relazione di cui all'art. 30 del d.lg. n. 201/2022) e la gestione dei flussi informativi;
- Settori / dirigenti / titolari di incarichi di elevata qualificazione (EQ): sono i responsabili della gestione dei contratti di servizio e degli specifici procedimenti amministrativi, destinatari delle schede di riscontro e delle criticità rilevate, da tradurre in azioni correttive;
- Servizi finanziari: forniscono supporto per l'analisi dei dati economico-patrimoniali, essenziali per la verifica dell'equilibrio economico dei servizi.

3.3. La metodologia di controllo. - La metodologia di controllo sui SPL si basa su verifiche in itinere e sulla cognizione periodica prevista dall'art. 30 del d.lg. n. 201/2022. Tale cognizione deve rilevare l'andamento del servizio in modo analitico, focalizzandosi su economicità, efficienza e qualità del servizio.

Gli indicatori adottati dal comune di Carpi, desunti dall'analisi della relazione SPL 2024 per i servizi non a rete (es. servizi cimiteriali, farmacie comunali), sono di natura quantitativa e qualitativa ed includono:

- rispetto del contratto di servizio e obblighi contrattuali: verifica del mantenimento degli obblighi specifici (es. utilizzo prioritario degli impianti, espletamento delle manutenzioni ordinarie);
- dati economico-finanziari;
- performance del gestore e livelli di qualità;
- presenza di strumenti di qualità (es. Carta dei servizi);
- verifica dell'adeguatezza delle attrezzature, beni e strumenti idonei;
- monitoraggio dell'erogazione regolare e continuativa dei servizi ordinari e aggiuntivi;
- laddove disponibili e/o previsti, rilevazione degli esiti delle indagini di *customer satisfaction* effettuate dall'ente o dal gestore, come dimostrato dalla citazione di protocolli specifici;
- indicatori di efficacia gestionale specifici (es. numero tesserati per gli impianti sportivi).

L'impiego di indicatori di *customer satisfaction* e la verifica delle Carte dei servizi evidenziano un'attenzione orientata alla qualità percepita e alla soddisfazione dell'utenza, in linea con un approccio di *management pubblico* orientato al risultato e al valore pubblico.

I meccanismi di *reporting* e i flussi informativi sono progettati per assicurare che le risultanze del controllo si traducano in effettivi elementi di *governance* e miglioramento continuo: il principale meccanismo di *reporting* esterno è costituito dalla relazione annuale obbligatoria per legge.

Il Piano operativo stabilisce che il sistema dei controlli risponda a criteri di integrazione basati su flussi informativi organizzati e costanti; le risultanze delle attività di controllo sono formalmente trasmesse ai dirigenti dell'ente. Tale flusso garantisce che le criticità e i rilievi riscontrati sul servizio, basati sugli indicatori, informino direttamente la dirigenza responsabile, permettendo un tempestivo supporto ai processi decisionali e l'attivazione di misure correttive. L'integrazione del sistema di controllo sui SPL nel ciclo della performance assicura, inoltre, che i risultati siano un *driver* per la pianificazione strategica successiva.

4. La proposta di un modello integrato. – Partendo dall'esperienza poc'anzi esposta, è necessario riflettere sulla capacità del modello di monitorare il valore generato, in una prospettiva di creazione di valore pubblico.

4.1. Accountability e qualità del servizio. – Un controllo sostanziale e dinamico sulla qualità effettiva delle prestazioni erogate deve risultare in grado di sviluppare in maniera sinergica il contratto di servizio ed i relativi obblighi, il livello di qualità e l'efficienza della gestione.

In primo luogo, rispetto al contratto di servizio ed ai relativi obblighi, la relazione annuale sui servizi pubblici locali non deve essere un momento di collezione di risultanze poco coerenti

sull'andamento del servizio. Per andare oltre l'adempimento, il fulcro dei controlli risulta essere il lavoro quotidiano delle diverse figure sul singolo contratto di servizio. Il monitoraggio delle attività esecutive nell'ambito della contrattualistica pubblica deve avere un approccio strutturato, assicurando l'esecuzione tempestiva delle prestazioni contrattuali, in conformità agli standard previsti.

In secondo luogo, ogni misurazione di qualità deve avere alla base un indicatore, relazionato ad obiettivi coerenti e target specifici, intesi come valori desiderati dell'indicatore in corrispondenza di un'attività. Le *customer satisfaction* sono una delle modalità per misurare la qualità di un servizio, che sempre più deve prevedere forme di coinvolgimento dei beneficiari e attivare confronti (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (si veda, a tal proposito, Corte dei conti, sez. contr., Sicilia, 15 febbraio 2023, n. 65).⁸

Infine, con riferimento all'efficienza della gestione, risulta necessario analizzarla non solo quale censimento di dati numerici, bensì identificando l'utilizzo di risorse per unità di servizio erogato. L'ente è chiamato a verificare quali informazioni di carattere fisico e/o finanziario siano le più rilevanti per poter valutare la reale efficienza della gestione, partendo dal proprio controllo di gestione.

4.2 Rilevanza per il valore pubblico e replicabilità del modello. – Il valore pubblico è inteso dalla letteratura come il livello complessivo di benessere economico, sociale, ambientale e sanitario dei cittadini, delle imprese e degli altri *stakeholder*, creato da una pubblica amministrazione.⁹ Attraverso il PLAO, in coordinamento con gli altri strumenti di programmazione, l'ente definisce i propri obiettivi di valore pubblico, le relative strategie attuative e gli obiettivi operativi di *performance*. Il rispetto del contratto di servizio e i relativi obblighi contrattuali, la misurazione del livello di qualità e di efficienza della gestione sono strumenti che consentono, per i singoli servizi affidati, di tradurre in modalità operativa gli obiettivi riferiti a uno specifico servizio e l'effettivo raggiungimento del livello complessivo di valore pubblico che un'amministrazione si è prefissata. Il modello di controlli integrati descritto in questo elaborato, partendo dal caso analizzato, consente poi di incorporare la misurazione dell'efficienza, dell'efficacia, dell'economicità e della qualità, così come derivanti dalla sintesi contenuta nella relazione sui SPL a rilevanza economica, nel sistema di controlli interni dell'ente. Si crea così una coerenza nella filiera che, partendo dagli strumenti di programmazione, passa attraverso l'esecuzione dei servizi con obiettivi definiti di prestazione e culmina nei controlli interni, con conseguente supporto ai processi decisionali e l'attivazione di misure correttive laddove necessarie. In sintesi, il modello desumibile dal caso del comune di Carpi consente di incorporare nel sistema di controlli interni la misurazione del valore pubblico che un ente intende conseguire per la propria comunità.

La replicabilità del modello di controllo dipende da diverse condizioni necessarie:

1. impegno istituzionale e strategico: è necessario che la programmazione dei controlli sui SPL sia integrata in modo organico nel sistema dei controlli interni e nella programmazione strategica. Questo richiede il superamento dell'approccio meramente adempitivo o neo-burocratico;

2. organizzazione e competenze: L'adozione di un sistema di controllo granulare, come quello del comune di Carpi che incardina le funzioni di monitoraggio in specifici uffici (es. Programmazione e controlli direzionali), presuppone la disponibilità di risorse umane e competenze. La frammentazione dei controlli può essere superata solo con una chiara allocazione delle funzioni e delle responsabilità;

⁸ Con decreto 31 agosto 2023, n. 639, il MIMIT ha emanato indicatori di qualità (di tipo qualitativo e quantitativo) per alcuni dei servizi pubblici locali non a rete, sulla base dell'art. 8 del d.lg. n. 201/2022.

⁹ Si veda, al riguardo, E. Deidda Gagliardo, R. Ievoli, e L. Paglieri. *Il PLAO quale strumento per la creazione di Valore Pubblico. Traiettorie evolutive nelle esperienze dei Ministeri italiani*, Azienda Pubblica, IV, 2024.

3. formalizzazione normativa interna: l'ente deve definire autonomamente strumenti e metodologie di verifica, rendendo il controllo sui SPL una tipologia distinta e formalizzata, assicurando così un sistema di *governance* capace di reagire tempestivamente a eventuali scostamenti gestionali.

5. Conclusioni e raccomandazioni. – Il presente contributo evidenzia come l'attuale assetto normativo dei controlli interni negli enti locali presenti una significativa lacuna nell'integrazione tra il sistema dei controlli di cui al d.lg. n. 267/2000 e la disciplina dei servizi pubblici locali introdotta dal d.lg. n. 201/2022. L'esperienza del comune di Carpi dimostra la praticabilità di un modello evoluto di controllo sui servizi pubblici locali che, operando negli spazi di discrezionalità riconosciuti dal legislatore, supera il mero adempimento per assumere una funzione strategica di *governance* orientata al valore pubblico. Le prospettive evolutive individuate collocano il controllo sui servizi pubblici locali al centro della pianificazione strategica, del miglioramento continuo e dell'*accountability* democratica, prefigurando una nuova dimensione della regia pubblica in contesti di crescente esternalizzazione dell'erogazione di servizi.

5.1. Sintesi dei risultati. – L'analisi evidenzia la mancata integrazione tra la disciplina dei controlli interni e il sistema di monitoraggio dei servizi pubblici locali, generando un disallineamento con rischio di deficit di *governance* in settori particolarmente sensibili per la collettività.

L'esperienza del comune di Carpi rappresenta una *best practice* significativa, cogliendo gli spazi di discrezionalità dell'art. 147, comma 1, d.lg. n. 267/2000 per elaborare un sistema integrato che superi il mero adempimento della ricognizione periodica *ex art.* 30 del d.lg. n. 201/2022. La formalizzazione nel Piano operativo dei controlli interni 2024 testimonia una maturità organizzativa meritevole di valorizzazione.

Il caso dimostra l'efficacia della distinzione tra controllo sugli organismi partecipati (art. 147 *quater* TUEL, focalizzato sull'efficienza della società) e controllo sui servizi pubblici (incentrato su qualità delle prestazioni, standard contrattuali e soddisfazione utenza), presidiando due dimensioni complementari: sostenibilità economico-finanziaria del gestore e capacità del servizio di generare valore pubblico. La metodologia strutturata ha consentito di transitare verso un sistema proattivo con informazioni tempestive ed integrate sulla performance, funzionali a interventi correttivi e miglioramento continuo.

Tuttavia, l'esperienza opera in un contesto con condizioni non universalmente replicabili; l'adozione presuppone risorse qualificate, competenze specialistiche e architettura organizzativa capace di garantire trasversalità dei flussi informativi. Gli enti minori potrebbero incontrare difficoltà nell'implementazione, mentre le peculiarità territoriali e settoriali impongono personalizzazione dei modelli. Occorre distinguere tra replicabilità del modello concettuale e replicabilità delle soluzioni operative, che richiedono adattamento al contesto: il valore dell'esperienza sta nella dimostrazione della praticabilità di un approccio capace di coniugare legalità sostanziale, qualità percepita e creazione di valore per la collettività.

5.2. Raccomandazioni per il legislatore e per gli enti locali. – Sul versante legislativo risulta auspicabile una formalizzazione del controllo sui servizi pubblici locali quale tipologia autonoma di controllo interno, con la previsione di un necessario coordinamento con altri strumenti (DUP, PIAO, ciclo *performance*, prevenzione corruzione e trasparenza), razionalizzando così i flussi informativi e riducendo gli oneri amministrativi.

Sul versante degli enti locali, si raccomanda l'azione proattiva sfruttando gli spazi di discrezionalità a disposizione. Gli enti potrebbero integrare il controllo sui servizi pubblici nel sistema di controlli interni, formalizzandolo nel Piano operativo con chiara allocazione delle responsabilità organizzative, incorporando anche dimensioni qualitative, ed impiegando sistematicamente *customer satisfaction*, verifiche di conformità, analisi tecniche e *benchmarking* per

transitare verso un controllo sostanziale orientato al miglioramento continuo. Fondamentale valorizzare il ruolo di RUP e DEC nella verifica quotidiana, assicurando che le risultanze confluiscano nel sistema dei controlli e alimentino i processi decisionali.

Essenziale integrare il controllo con la programmazione strategica ed operativa, ancorando le verifiche agli obiettivi di valore pubblico. La definizione di obiettivi specifici di *performance* e loro assegnazione ai dirigenti supera la frammentazione tra programmazione, gestione e controllo. Si raccomanda infine di investire nella formazione delle risorse umane, dotandole delle competenze necessarie per interpretare criticamente i dati, individuare aree di miglioramento e supportare decisioni informate orientate all'interesse pubblico.

5.3. Prospettive future: il ruolo del controllo sui servizi pubblici locali nella pianificazione strategica e nel miglioramento continuo. – L'analisi consente di individuare prospettive evolutive del controllo sui servizi pubblici locali, destinato ad assumere un ruolo centrale nella pianificazione strategica degli enti locali. La crescente esternalizzazione nell'erogazione dei servizi impone di ripensare la funzione di regia dell'ente, transitando dalla gestione diretta a una visione in cui esercitare la capacità di *governance*. Il controllo diviene strumento proattivo di supporto alle decisioni strategiche: le informazioni raccolte devono orientare le scelte pubbliche.

Il miglioramento continuo rappresenta la seconda prospettiva evolutiva. Il paradigma del valore pubblico impone di valutare le istituzioni anche ma per la capacità delle stesse di soddisfare i bisogni della collettività e produrre *outcome* significativi. Il controllo deve innescare processi di apprendimento organizzativo e azioni correttive tempestive, per un sistema sempre più orientato alla qualità dei servizi.

Una terza prospettiva riguarda l'integrazione tra controllo e politiche di trasparenza e *accountability* democratica. La pubblicazione sistematica dei risultati del monitoraggio, con indicatori comprensibili e confrontabili, rende effettivo il principio di trasparenza. La relazione annuale sui servizi pubblici dovrebbe costituire strumento di comunicazione pubblica che rende conto alla collettività dell'impiego delle risorse locali e delle scelte gestionali.

Infine, una quarta prospettiva attiene alla dimensione sovracomunale. La diffusione di forme associative, la costituzione di ambiti territoriali ottimali e la partecipazione a società multiservizio impongono di ripensare i controlli in una logica che trascenda i confini del singolo ente. Il TUEL prevede già forme di convenzionamento al riguardo, base normativa per lo sviluppo di esperienze di controllo associato sui servizi pubblici, particolarmente rilevanti per gli enti minori ed in grado di superare le criticità della frammentazione dimensionale, assicurando economie di scala e professionalità qualificate.

In conclusione, il controllo sui servizi pubblici locali si candida ad assumere un ruolo strategico nella *governance* locale, transitando da funzione adempitiva a strumento di governo dei servizi. L'esperienza analizzata testimonia la praticabilità di tale evoluzione, offrendo un possibile modello di partenza. Spetta al legislatore fornire un ancoraggio normativo chiaro e alle amministrazioni cogliere gli spazi di discrezionalità per elaborare sistemi integrati. Solo attraverso tale sinergia sarà possibile colmare il deficit di *governance* e assicurare che l'esternalizzazione delle funzioni pubbliche sia accompagnata da meccanismi efficaci di indirizzo, verifica e controllo orientati al perseguimento dell'interesse generale ed al miglioramento continuo della qualità dell'offerta pubblica.