

Delibera n. 19 /2022/VSGC

Provincia di Perugia



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA
composta dai seguenti magistrati:

Acheropita MONDERA

Consigliere - Presidente f.f.

Paola BASILONE

Consigliere

Annalaura LEONI

Referendario - relatore

nella camera di consiglio del 24 maggio 2022

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTO il r.d. 12 luglio 1934, n. 1214, recante l'approvazione del testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, recante modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001 n. 3;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, come convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art. 33, comma 1, del decreto-legge 24 giugno 2014 n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

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;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, recante il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte, modificata dalle deliberazioni delle medesime Sezioni riunite nn. 2 del 3 luglio 2003 ed 1 del 17 dicembre 2004 e la deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229/CP del 19 giugno 2008;

VISTA la deliberazione n. 2/2022/INPR del 28 gennaio 2022, di approvazione del programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2022;

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/SEZAUT/2019/INPR del 22 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 7 ottobre 2020;

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Provincia di Perugia per l'esercizio 2018, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo ConTe in data 18 novembre 2019 (ed acquisito al protocollo n. 2429 in pari data);

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Provincia di Perugia per l'esercizio 2019, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo ConTe in data 29 dicembre 2020 (ed acquisito al protocollo n. 1977 in pari data);

VISTE la nota prot. n. 2085 del 30 novembre 2021 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'ente locale chiarimenti in merito a quanto emerso dall'esame dei referti trasmessi e la conseguente nota di riscontro inviata dall'Ente, acquisita al prot. 2136 dell'11 novembre 2021;

VISTA l'ordinanza presidenziale di convocazione della Sezione per l'odierna adunanza;

UDITA la relatrice, ref. Annalaura LEONI;

PREMESSA

L'art. 148 del d.lgs. n. 267/2000 e s.m.i. attribuisce alle sezioni regionali della Corte dei conti compiti di verifica, con cadenza annuale – nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni – del funzionamento del sistema dei controlli interni agli enti locali, ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente; a tali scopi prevede, altresì, che i sindaci dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e i presidenti di Provincia trasmettano, con analoga cadenza temporale, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti territorialmente competente, un referto in merito al suddetto sistema e ai controlli effettuati nell'anno, da adottarsi sulla base di linee guida definite dalla Sezione delle Autonomie della medesima Corte.

Le finalità di fondo del controllo di cui trattasi, efficacemente individuate dalla Sezione delle Autonomie già con deliberazione n. 4/2013, sono, pertanto:

- la verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- la valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- la verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- la rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- il monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente;
- il monitoraggio dei rapporti finanziari e gestionali tra enti e Organismi partecipati.

Le riferite disposizioni consentono, pertanto, alle Sezioni regionali di valutare la rispondenza del sistema dei controlli interni all'esigenza di assicurare, in particolare, l'equilibrio di bilancio degli enti locali; come recentemente ribadito dalla Sezione delle Autonomie (del. n. 19/2020/INPR), infatti, il corretto funzionamento di tale sistema costituisce il miglior presidio per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, oltreché per

la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali, nonché strumento funzionale a soddisfare efficacemente le esigenze conoscitive del *management* e i bisogni della collettività amministrata.

Gli schemi di relazione relativi alle annualità 2018 e 2019, approvati dalla Sezione delle Autonomie con le deliberazioni sopra menzionate, nel prevedere una sezione introduttiva, volta ad una ricognizione dei principali adempimenti di carattere comune, e singole sezioni dedicate a ciascuna tipologia di controllo interno, consente la rilevazione di una serie di dati e informazioni, attinenti all'organizzazione dell'Ente, ai sistemi informativi e al sistema dei controlli interni, che restano acquisiti alla Sezione regionale come base conoscitiva delle caratteristiche di ciascun ente locale esaminato, utile anche per le future rilevazioni.

ESPOSIZIONE DEI FATTI E VALUTAZIONE DELLA SEZIONE

Con deliberazione n. 42/2019/VSG, questa Sezione, all'esito delle verifiche sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Provincia di Perugia nell'esercizio 2017, riscontrava una progressiva positiva evoluzione del sistema nel suo complesso - pur connotato da residue criticità -, escludendo, conseguentemente, che dall'insieme delle valutazioni espresse derivasse un generale giudizio di inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie dei controlli interni, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148, comma 4, del TUEL. I rilievi, in particolare, avevano interessato (i) il mancato adeguamento del regolamento di contabilità dell'Ente ai nuovi principi contabili introdotti dal d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i.; (ii) l'omessa verifica da parte dell'Organo di indirizzo politico, nell'ambito del controllo strategico, dello stato di attuazione dei programmi, in base ai parametri di impatto socio-economico degli stessi; (iii) l'omessa inclusione, nel perimetro delle società controllate, delle società a totale partecipazione pubblica, per le quali il controllo viene esercitato in forma congiunta (con specifico riferimento alle partecipate Sviluppo Umbria Spa e Umbriafiere Spa); (iv) la mancata elaborazione ed applicazione, nell'ambito del controllo sugli Organismi partecipati, di indicatori afferenti alla deficitarietà strutturale, alla qualità dei servizi affidati ed alla soddisfazione degli utenti.

In conformità alle disposizioni normative richiamate, la Provincia di Perugia ha trasmesso a questa Sezione le relazioni sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni dell'Ente per gli esercizi 2018 e 2019.

All'esito del preliminare esame del referto, il Magistrato istruttore, con la nota richiamata in epigrafe, formulava richiesta di chiarimenti e di elementi informativi integrativi con riferimento al sistema dei controlli nel complesso, al controllo sugli equilibri finanziari, al controllo di gestione, al controllo strategico, al controllo sugli organismi partecipati e al controllo sulla qualità dei servizi; l'Ente ha fornito chiarimenti con nota dell'11 novembre 2021.

Dagli accertamenti istruttori condotti è, pertanto, emerso quanto di seguito si illustra.

1. Sistema dei controlli e controllo sugli equilibri finanziari

Con riferimento al sistema dei controlli interni nel complesso considerato e al controllo sugli equilibri finanziari più nello specifico, il Magistrato ha invitato l'Ente a confermare di aver provveduto ad aggiornare il Regolamento di contabilità alla normativa recata dal d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i., dandone conseguente pubblicazione sul sito istituzionale, come da impegni assunti in occasione dell'esame del sistema dei controlli interni nell'anno 2017 (delibera n. 42/2019/VSGC). L'Amministrazione ha in proposito riferito dell'avvenuta predisposizione, da parte del Servizio Finanziario, nel rispetto dell'obiettivo operativo del PEG 2019, di uno schema di Regolamento di contabilità aggiornato al d.lgs. n. 118/2011, trasmesso ai vertici dell'Ente per una prima valutazione nel merito ed allegato alla proposta di deliberazione del Presidente del 31.12.2019, ma non giunto ad approvazione a causa della sopravvenuta emergenza sanitaria e delle difficoltà organizzative e gestionali che ne sono conseguite, aggravate anche dal trasferimento presso altri Enti di personale del Servizio competente. La Provincia, conclusivamente, ha reiterato l'impegno ad approvare le modifiche regolamentari anzidette entro il 2021 *"o, comunque, prima della approvazione dei documenti finanziari di programmazione 2022-2024 e rendicontazione 2021"*. In merito, nel prendere atto degli impegni assunti, non può non rilevarsi che la necessità che il regolamento di contabilità, che ciascun ente locale, nella propria autonomia, è chiamato ad adottare, si conformi al d.lgs. n. 118/2011 e s.m.i. è normativamente imposta dall'art. 152 TUEL che dispone, al comma 1, che lo strumento regolamentare

debba dare applicazione ai principi contabili stabiliti dal d.lgs. n. 118 citato e, al comma 3, che le norme regolamentari relative alle competenze specifiche dei soggetti dell'Amministrazione preposti alla programmazione, adozione ed attuazione dei provvedimenti di gestione che hanno carattere finanziario e contabile siano adottate in armonia con le disposizioni di legge vigenti. La Sezione, pertanto, si riserva di verificare che le modifiche annunciate siano state effettivamente adottate e che, pertanto, la criticità rilevata sia stata definitivamente superata.

Con specifico riferimento al controllo sugli equilibri finanziari, è emersa la mancata ufficializzazione dei report prodotti, già rilevata per l'anno 2017; l'Ente - premesso che ciò si sostanzia nella mancata adozione di atti specifici di approvazione dei report prodotti, quali determinazioni dirigenziali o delibere, in quanto non prevista dal Regolamento sui controlli interni, e che il Consiglio viene portato a conoscenza degli equilibri di bilancio in sede di II Commissione Consiliare Bilancio - ha segnalato di voler valutare una modifica di tale Regolamento, così da prevedere l'ufficializzazione dei report del controllo degli equilibri finanziari attraverso l'adozione di atti deliberativi del Presidente da comunicare al Consiglio in apposita seduta della II Commissione Bilancio. In proposito merita rammentare che, ai sensi dell'art. 147-*quinquies* TUEL, il controllo sugli equilibri finanziari, che deve trovare disciplina nel regolamento di contabilità dell'Ente, è svolto sotto la direzione e il coordinamento del responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del direttore generale, ove previsto, del segretario e dei responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità.

2. Controllo di gestione

L'Amministrazione, invitata a trasmettere i referti del controllo di gestione per gli esercizi 2018 e 2019, non risultanti tra gli atti trasmessi alla Sezione, ha inviato i consuntivi degli obiettivi di PEG riferiti alle riferite annualità ed approvati con delibere del Presidente nn. 44 del 2019 e 72 del 2020, riferendo, altresì, che "*ulteriori informazioni normalmente contenute nel referto del controllo di gestione sono reperibili in altri documenti come il DUP, il Bilancio consuntivo e relativi allegati, tutti pubblicati in 'Amministrazione trasparente'*". Dal documento di monitoraggio al 31.12.2019 trasmesso

alla Sezione, si è appreso che la Provincia ha adottato, già a partire dal 2018, nuove metodologie di controllo e di verifica - in itinere e a consuntivo - degli obiettivi affidati alle strutture e per l'attribuzione della retribuzione di risultato ai dirigenti. In particolare, dal menzionato documento si evince che, dopo il primo anno di introduzione e messa a regime del nuovo sistema, nel corso del 2019 si è giunti ad una fase di verifica della sua complessiva funzionalità in correlazione con l'esame delle risultanze del processo di gestione degli obiettivi delle strutture. Occorre, d'altro canto, rilevare che, ai sensi dell'art. 198-bis TUEL, *"nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisce la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 198, anche alla Corte dei conti"*; obbligo di trasmissione al quale l'Amministrazione non risulta essersi correttamente attenuta.

3. Controllo strategico

Con la già citata delibera n. 42/2019, la Sezione aveva rilevato l'omessa verifica da parte dell'Organo di indirizzo politico, nell'ambito del controllo strategico, dello stato di attuazione dei programmi, in base ai parametri di impatto socio-economico degli stessi, pur prendendo atto dell'avvio, nel 2018, di un processo che, nell'area viabilità, avrebbe dovuto portare a tenere conto di detti parametri; emersa tale omissione anche con riferimento alle annualità 2018 e 2019, l'Ente, chiamato a rendere chiarimenti e fornire aggiornamenti sul punto, ha in proposito riferito che *"attualmente la misurazione del grado di realizzazione della programmazione strategica contenuta nel DUP avviene attraverso un sistema bottom up che collega gli obiettivi annuali individuati nel PEG agli obiettivi strategici e quest'ultimi agli ambiti strategici definiti dall'Amministrazione nello stesso Documento Unico di Programmazione"*; ribadito di aver coinvolto, a partire dal 2018, le strutture dirigenziali dell'area viabilità nella individuazione di parametri relativi all'impatto socio-economico, la Provincia ha, d'altro canto, riferito delle difficoltà organizzative, legate soprattutto alla carenza di personale, che hanno impedito la prosecuzione del progetto, rappresentando, quindi, di aver esperito un nuovo tentativo nel corso dell'annualità 2020 - ostacolato, però, dalla necessità di dare priorità ad altre esigenze organizzative connesse alla situazione emergenziale - e di

aver, quindi, avviato nel 2021, insieme al Nucleo di valutazione, un'attività di revisione complessiva dei processi di programmazione sia strategica che gestionale, da svolgere con il coinvolgimento delle strutture dirigenziali e finalizzata all'individuazione di un sistema di indicatori e di parametri a rilevanza interna ed esterna in grado di evidenziare la performance dell'Ente e il suo impatto socio-economico, che verranno gradualmente introdotti a partire dalla programmazione 2022. La Sezione si riserva, pertanto, di verificare l'idoneità delle annunciate misure a superare la criticità rilevata.

4. Controllo sugli Organismi partecipati

In merito al controllo sugli organismi partecipati, dall'esame dei referti predisposti dall'Ente è emersa la mancata elaborazione e la conseguente omessa applicazione di indicatori di qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti – già rilevate per l'anno 2017 con la citata delibera n. 42/2019¹ – sebbene, peraltro, nel referto per l'esercizio 2019, fosse stato riferita l'estensione agli organismi partecipati delle rilevazioni sulla qualità dei servizi.

Al riguardo e con specifico riferimento alle società AEA S.r.l., Umbriafiere S.p.a. e SASE S.p.a., oggetto di menzione nelle osservazioni della Sezione riferite all'anno 2017, l'Amministrazione – segnalato un errore materiale di compilazione nella affermazione dell'estensione agli organismi partecipati delle rilevazioni sulla qualità dei servizi – ha riferito, a giustificazione dell'omissione segnalata in istruttoria: (i) per la controllata AEA S.r.l. che la società svolge prevalentemente attività amministrative e di gestione coordinata del controllo delle emissioni degli impianti termici, nel rispetto di rigidi standard tecnici previsti da norme di legge, e che l'attività di controllo presso i singoli impianti termici è espletata, invece, attraverso imprese esterne dotate della necessaria competenza tecnica, che materialmente effettuano il controllo in regime di appalto di servizi; (ii) per le società Umbriafiere S.p.a. e SASE S.p.a., che le stesse, pur svolgendo attività di interesse generale per la collettività, non sono affidatarie di servizi da parte dell'Ente. La Provincia ha, poi, segnalato, con riferimento alla società

¹ In particolare, nella menzionata delibera sul funzionamento dei controlli per l'anno 2017, la Sezione aveva evidenziato che *"l'indagine sulla qualità dei servizi e sulla soddisfazione degli utenti è sicuramente proficua ove riferita a Partecipate che prestano servizi di interesse generale come, ad esempio, la AEA Srl (gestione pratiche in campo ambientale, energetico e idrico), Umbriafiere Spa (organizzazione manifestazioni fieristiche) e SASE Spa (gestione aeroportuale)"*.

Umbria Digitale S.c.a.r.l. - affidataria di servizi di connettività, erogati, per conto dell'Ente, a favore degli Istituti scolastici di istruzione secondaria superiore -, che nell'anno 2020 è stata svolta dall'Ente una indagine di *customer satisfaction* riguardante i servizi forniti.

5. Controllo sulla qualità dei servizi

Con riferimento al controllo sulla qualità dei servizi, per le annualità in esame l'Amministrazione ha riferito di aver misurato la soddisfazione degli utenti solo per alcuni servizi, senza aver pubblicato i risultati delle relative indagini. L'Ente, inoltre, ha segnalato di non aver effettuato confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre Amministrazioni e di non aver previsto forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interessi nella fase di definizione degli standard di qualità. Chiamata a riferire su tali profili, la Provincia ha premesso che, in seguito al riordino istituzionale operato dalla l. n. 56/2014, la stessa gestisce unicamente funzioni al servizio della collettività, in relazione alle quali assicura il coinvolgimento degli *stakeholder* in tutte le attività di programmazione nelle materie di competenza; in materia scolastica, in particolare, il Piano dell'offerta formativa e della rete scolastica e il Piano di utilizzo degli edifici prevedono la concertazione e la condivisione con le istituzioni scolastiche e con tutti gli altri soggetti istituzionali e sociali coinvolti. Inoltre, sia con riferimento al coinvolgimento dei portatori di interesse che in relazione al rilievo circa la mancata pubblicazione delle indagini, l'Ente ha precisato che la programmazione dei lavori riguardanti le scuole e le strade di competenza recepisce le istanze dei Comuni del territorio, degli istituti scolastici e degli altri soggetti istituzionali e confluisce in uno schema di programma triennale ed elenco annuale pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente per trenta giorni, secondo disposizione di legge, per eventuali osservazioni dei soggetti interessati antecedenti alla definitiva approvazione. L'Amministrazione ha segnalato, altresì, la rilevanza, ai fini della valutazione della performance dirigenziale, della realizzazione di specifiche indagini di *customer satisfaction*. L'Ente ha, quindi, specificato i "servizi/funzioni" per i quali non ha provveduto ad effettuare il monitoraggio di qualità e le relative motivazioni, precisando in particolare che gli stessi, per il numero di dipendenti impegnati e per

l'ammontare di risorse finanziarie assorbite, rappresentano una quota marginale dell'attività complessiva della Provincia².

In merito alla mancata pubblicazione dei risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti relative all'anno 2019, l'Amministrazione ha riferito l'intento - del quale la Sezione prende atto - di provvedere a detta pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione "Amministrazione trasparente" con decorrenza 2020. Quanto, infine, al mancato confronto con i livelli di qualità raggiunti da altre Amministrazioni, l'Ente ha rappresentato che detto confronto non è stato possibile per problematiche organizzative legate alla carenza di personale.

CONSIDERATO

che i referti annuali 2018 e 2019 del Presidente della Provincia di Perugia, redatti ai sensi dell'art. 148 TUEL, hanno fornito, nelle diverse sezioni dello "schema-tipo" predisposto dalla Sezione delle Autonomie, numerosi elementi utili ai fini della verifica dell'adeguatezza e dell'efficacia del sistema dei controlli interni dell'Ente; che l'esame di tali referti e dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione evidenzia un sistema che - pur connotato da criticità meritevoli di correzione, illustrate in parte motiva - appare in progressiva evoluzione per quanto riguarda l'organizzazione e l'espletamento dei controlli previsti dagli artt. 147 e ss. TUEL;

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per l'Umbria

DELIBERA

di prendere atto delle iniziative intraprese dalla Provincia di Perugia e dei provvedimenti conseguentemente adottati al fine di superare le criticità riscontrate dalla Sezione nel funzionamento dei controlli interni nelle annualità antecedenti agli anni 2018 e 2019, oggetto di esame, invitando l'Ente, secondo le indicazioni già fornite in parte motiva, ad aggiornare il proprio regolamento di contabilità nei tempi già

² In particolare: (i) per il servizio relativo alle Pari Opportunità, l'Ente ha affermato sussistere un'indagine parallela del CUG; (ii) in tema di dimensionamento della rete scolastica provinciale, l'Ente ha ritenuto che si trattasse di un'attività di programmazione priva di utenza definita; (iii) in relazione alla Assistenza statistica ed elaborazione dati per conto degli enti locali, la Provincia ha rappresentato di non aver provveduto, avendo registrato un numero ridotto di richieste nel corso dell'anno.

prospettati e, per il futuro, a trasmettere alla Sezione le risultanze del controllo di gestione, come disposto dall'art. 198-*bis* TUEL.

DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente, al Consiglio provinciale e all'Organo di revisione della Provincia di Perugia, con obbligo di pubblicazione sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33

Così deliberato in Perugia nella camera di consiglio del 24 maggio 2022

L'estensore

f.to digitalmente

Ref. Annalaura LEONI

Il Presidente f.f.

f.to digitalmente

Cons. Acheropita MONDERA

Depositato il 25 maggio 2022

Il Preposto della Sezione

f.to digitalmente

Dott.ssa Antonella Castellani