

Deliberazione n. 87 /2023/VSGC  
Provincia di Perugia



REPUBBLICA ITALIANA  
LA CORTE DEI CONTI  
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER L'UMBRIA

composta dai magistrati:

Antonello COLOSIMO	Presidente
Acheropita MONDERA	Consigliere
Luigi Francesco DE LEVERANO	Consigliere relatore
Antonino GERACI	Referendario

nella camera di consiglio del 3 ottobre 2023

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

VISTO il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214, di "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 modifiche 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;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni riunite nell'adunanza del 16 giugno 2000 (n. 14/DEL/2000) come modificato dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 2/DEL/2003, dalla deliberazione delle Sezioni riunite n. 1/DEL/2004 e dalla deliberazione del Consiglio di Presidenza 11 giugno 2008, n. 229;

VISTE le Linee guida per le relazioni annuali del Presidente dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Presidente delle Città metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2020 e 2021, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazioni nn. 13/SEZAUT/2021/INPR e 16/SEZAUT/2022/INPR;

VISTE le Linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da Covid-19 approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR;

VISTI i referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Provincia di Perugia per gli anni 2020 e 2021 trasmessi a questa Sezione tramite l'applicativo Con.Te., rispettivamente in data 29 dicembre 2021 e 31 gennaio 2023;

VISTA la nota prot. n. 2067 del 6 settembre 2023 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota di risposta acquisita al protocollo n. 2211 del 21 settembre 2023;

VISTA l'ordinanza con la quale il Presidente ha deferito la decisione sul suddetto referto all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

UDITO nella odierna camera di consiglio il relatore Consigliere Luigi Francesco De Leverano;

## **PREMESSA**

*L'art. 148 del Tuel, dispone che "le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il Presidente, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla*

*base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale".* Le riferite disposizioni attribuiscono, pertanto, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti il compito di esaminare e valutare la rispondenza del sistema dei controlli interni all'esigenza di assicurare il rispetto delle regole contabili e, in particolare, l'equilibrio di bilancio degli enti locali.

Le finalità del controllo previste dall'art. 148 del Tuel sono state più volte indicate dalla Sezione delle Autonomie, tra le altre nella deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, secondo cui *"il sistema di controllo interno può essere visto come un insieme di meccanismi, procedure e strumenti adottati dagli organi direttivi dell'Ente per assicurare il conseguimento dei seguenti obiettivi: efficacia ed efficienza delle attività operative; attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile); rispetto del quadro normativo e regolamentare di riferimento (compliance). Deve ritenersi, infatti, che il complesso delle attività di controllo interno sia funzionale a consentire ai vertici dell'Ente di disporre delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione, sotto i molteplici aspetti sopra richiamati, nonché di apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni."*

Il corretto funzionamento delle tipologie di controllo previste dal Tuel implica non solo che siano state preposte le strutture di controllo appropriate, ma che le stesse siano in grado di perseguire efficacemente le finalità per le quali il sistema dei controlli interni è stato istituito, consentendo di:

- a) garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa (controllo di regolarità amministrativa e contabile);
- b) verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestive azioni correttive, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché fra risorse impiegate e risultati (controllo di gestione);
- c) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, programmi ed ogni altro strumento di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra risultati conseguiti e obiettivi predefiniti (controllo strategico);
- d) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari dell'Ente, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica (controllo sugli equilibri finanziari);
- e) verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni (controllo sulle società partecipate);

f) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati sia direttamente sia mediante organismi esterni (controllo di qualità).

La rilevanza delle disposizioni è confermata anche dalle sanzioni previste dal comma 4 dell'articolo 148 del Tuel, secondo cui, in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie sul funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale, le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione.

Nello specifico delle relazioni relative agli esercizi 2020 e 2021 le deliberazioni n. 13/SEZAUT/2021/INPR e 16/SEZAUT/2022/INPR hanno approvato apposito schema, che prevede una sezione introduttiva volta ad una ricognizione dei principali adempimenti di carattere comune e singole sezioni dedicate a ciascuna tipologia di controllo interno. Per ciascun anno la relazione consente la rilevazione di una serie di dati e informazioni attinenti all'organizzazione dell'Ente, ai sistemi informativi e al sistema dei controlli interni.

Con la citata deliberazione n. 16 la Sezione delle autonomie ha inoltre sottolineato come *“il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni 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. In un contesto di crescenti difficoltà economiche e finanziarie, l'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, lo strumento migliore per rispondere alle esigenze conoscitive del decisore politico e amministrativo, nonché per soddisfare i bisogni della collettività amministrata. Attivando il processo di autovalutazione dei propri sistemi di pianificazione-programmazione e controllo nonché dei cicli erogativi in termini di apporto quantitativo e qualitativo, l'Ente può, infatti, ottimizzare le proprie performance attraverso un articolato flusso informativo che, partendo dagli obiettivi strategici, è in grado di individuare ed alimentare gli obiettivi operativi in un quadro organizzativo più strutturato e consapevole. È noto, peraltro, che il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, di converso, aumenta il rischio di alterazioni nei processi decisionali e programmatori, indebolisce le scelte gestionali ed organizzative, riduce il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, ed impedisce, in ultima analisi, al controllore esterno di fare affidamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente.”*

## RITENUTO IN FATTO

Le relazioni sugli esercizi 2020 e 2021 del Presidente della Provincia di Perugia, redatte ai sensi dell'art. 148 Tuel, hanno fornito, nelle diverse sezioni dello "schema-tipo" predisposto dalla Sezione delle Autonomie, elementi utili ai fini della verifica di regolarità della gestione amministrativa e contabile e di adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni dell'Ente.

All'esito dell'esame svolto sulle precitate relazioni, il Magistrato incaricato ha formulato richieste istruttorie con nota prot. n. 2067 del 6 settembre 2023, riscontrata dall'Amministrazione in data 21 settembre 2023.

In considerazione degli elementi emersi, viene di seguito esposto l'esito dell'esame condotto sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Provincia di Perugia per gli esercizi 2020 e 2021.

### Sistema dei controlli interni

La Sezione ha osservato come per gli esercizi 2020 e 2021 risulta prodotto un solo *report* del controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, diversamente da quanto previsto dall'art. 7, comma 3 del regolamento comunale sul sistema dei controlli interni, che ne prevede due.

La Provincia ha fatto presente che *"il sistema dei controlli successivi di regolarità amministrativa prevede un monitoraggio costante che si estrinseca nella segnalazione immediata al Segretario generale di eventuali gravi irregolarità che necessitano di essere sanate in tempi rapidi. Questa modalità consente di vigilare puntualmente sulla produzione degli atti con risultati migliori rispetto a una reportistica semestrale. Questa viene sostituita da una relazione annuale molto più esaustiva e dettagliata che viene trasmessa a tutti i soggetti indicati nel regolamento e illustrata dal Segretario generale al Consiglio provinciale."*

La Sezione, nel prendere atto della sopra riportata valutazione, rileva che l'Ente è comunque tenuto ad attenersi al disposto normativo, costituito in questo caso dall'articolo 7, comma 3 del regolamento sui controlli interni, che potrà essere modificato secondo il principio di autonomia normativa e organizzativa previsto dall'art. 147 del Tuel, secondo cui *"gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa."*

Il Magistrato istruttore ha poi chiesto di motivare, per l'esercizio 2021, analoga violazione per il controllo sugli equilibri finanziari (art. 15, comma 5 del regolamento) e per quello sugli organismi partecipati (art. 16, comma 8 del regolamento), per i quali risultano tre *report* invece dei quattro previsti.

La risposta ha chiarito trattarsi di errori contenuti nella relazione della Presidente della Provincia in relazione all'indicazione del numero dei *report* prodotti e previsti.

Anche per l'assenza di azioni correttive dell'Amministrazione a fronte dei *report* sui vari tipi di controllo per l'esercizio 2020, la Provincia *"segnala un errore di compilazione, poiché, in realtà il numero di tali azioni risulta essere di 27"*.

#### Controllo di regolarità amministrativa e contabile

La Sezione ha chiesto di fornire maggiori dettagli sul fatto che i responsabili dei servizi non sempre siano stati aderenti alle direttive ricevute a seguito dei rilievi riscontrati in occasione del controllo di regolarità amministrativa e contabile per il 2020.

La Provincia ha chiarito che tale *"percentuale è vicina alla totalità dei casi, solo in qualche occasione si sono nuovamente riscontrate anomalie alle quali è stato posto rimedio in tempi brevi."*

#### Controllo di gestione

L'istruttoria ha poi riguardato il controllo di gestione del 2020 e del 2021, i cui esiti non hanno concorso all'individuazione dei settori di attività dell'Ente da sottoporre al controllo nell'esercizio successivo.

La Provincia ha comunicato che *"il sistema di controlli è basato su un metodo di campionamento ponderato in base alla tipologia degli atti che consente di monitorare tutti i servizi, con particolare attenzione alle attività che comportano affidamenti, liquidazioni, appalti, incarichi e comunque voci di spesa pubblica."*

Sulla tempestività dei *report* di gestione e sul fatto che non sempre forniscono informazioni utili alle decisioni da assumere, la Provincia ha fatto presente che *"l'atto di approvazione necessita di tempi amministrativi e tecnici relativamente più lunghi"* e che *"già nella fase di rilevazione dei dati relativi alle singole attività i dirigenti entrano in possesso di elementi utili alle decisioni da prendere e agli interventi correttivi da adottare"*.

#### Controllo strategico

Per quanto concerne una maggiore integrazione e raccordo dell'intero sistema dei controlli interni con il controllo strategico del 2021 il Magistrato ha chiesto di conoscere le modifiche

intervenute.

Con la propria risposta la Provincia di Perugia ha riferito di aver adottato, *“per il mandato 2021-2025, uno schema di pianificazione e controllo che si richiama alla struttura della programmazione pluriennale con un sistema di monitoraggio che dà conto non solo dello stato di avanzamento delle attività ma anche dell’andamento delle politiche di mandato e del loro grado di realizzazione”*. L’analisi degli *“indicatori di risultato e di impatto riferiti agli obiettivi strategici”* consente di dare conto *“del grado di realizzazione delle priorità dell’amministrazione.”* L’Amministrazione ha poi proseguito facendo presente che *“per ciascun Ambito strategico sono state individuate le strutture organizzative dell’Ente coinvolte e un set di indicatori ponderati in base all’importanza rivestita da ognuno ai fini della misurazione dei risultati. Per ciascun obiettivo strategico sono state selezionate le attività considerate prioritarie alle quali sono stati associati gli indicatori unitamente ai valori attesi stabiliti per ciascun anno del triennio”*. La Provincia ha ritenuto che *“una lettura complessiva dei dati”* possa fornire *“indicazioni indispensabili per la prosecuzione delle attività in linea con gli scopi prefissati a inizio mandato.”*

Premesso che la Provincia non sembra disporre di informazioni relativamente all’elaborazione e applicazione degli indicatori per il controllo strategico del 2020 e del 2021, il Magistrato ha chiesto di conoscere quali esiti abbia comportato la nuova modalità di monitoraggio avviata dal 2022 attraverso l’introduzione di indicatori specifici.

La Provincia ha comunicato che *“sono stati introdotti indicatori di risultato e di impatto riferiti agli obiettivi strategici.”* L’Ente ha inoltre comunicato che *“proprio in questo periodo sta lavorando al primo report del controllo strategico le cui risultanze saranno oggetto di approvazione da parte dell’organo di governo in tempi brevi.”*

La Sezione constata la mancanza di specifici indicatori *“di performance individuale ed organizzativa”* e di *“mantenimento”* elaborati ed applicati negli esercizi in esame.

#### Controllo sugli Organismi partecipati

La Sezione ha chiesto chiarimenti in merito alla mancata approvazione dei *budget* della società partecipata *in house* o degli organismi strumentali controllati, come risulta dalle relazioni sul 2020 e sul 2021.

La risposta della Provincia ha confermato *“la mancata adozione di propri atti (delibere o determinazioni dirigenziali) di approvazione dei budget delle società partecipate, valutati e approvati dai singoli organismi controllati.”*

In proposito, la Sezione ricorda che, secondo l'articolo 147, comma 2, let. d) del Tuel, il sistema di controllo interno è diretto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente, anche attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali. E' dunque necessario che la Provincia adotti specifici atti in cui siano definiti preventivamente gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e siano poi analizzati gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, come previsto dal successivo art. 147 quater.

Riveste pertanto carattere di rilievo l'approvazione dei *budget* degli organismi partecipati, al fine di assicurare il monitoraggio e il controllo previsti dall'ordinamento.

In riferimento al 2020 il Magistrato ha chiesto di indicare i motivi per cui non sono stati previsti *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali.

La Provincia di Perugia ha ritenuto tale mancanza *"probabilmente imputabile alla particolare situazione venutasi a creare in detto anno a seguito della emergenza pandemica che ha prodotto una riduzione significativa della operatività delle Società e degli altri Organismi partecipati, condizionando conseguentemente anche la correlata attività di controllo dell'Ente."*

La Sezione prende atto delle motivazioni e, tenuto conto dei citati artt. 147 e 147 quater del Tuel, invita l'Ente a superare tale criticità al fine di adeguare l'attività gestionale agli scostamenti rilevati rispetto agli obiettivi fissati in sede strategica e operativa.

#### Controllo sulla qualità dei servizi

Riguardo all'argomento del controllo sulla qualità dei servizi, il Magistrato ha chiesto di confermare che, a seguito del riordino istituzionale operato dalla legge n. 56/2014, la Provincia non gestisce più servizi qualificabili come servizi pubblici, nemmeno con riferimento agli utenti intermedi. Per quanto attiene alla soddisfazione degli utenti la Sezione ha chiesto di conoscere quali siano i rimanenti servizi non soggetti al controllo sulla qualità e le ragioni di tale mancata ricognizione del 2021.

La Provincia ha confermato di non gestire più *"servizi qualificabili come pubblici a seguito del riordino istituzionale operato dalla legge n. 56 del 2014. Nonostante ciò, l'Ente ha mantenuto particolare attenzione alla qualità percepita da soggetti esterni e interni relativamente alla propria attività. A questo scopo sono svolte regolarmente indagini di customer satisfaction che riguardano*



*tutti i Servizi. Unica eccezione il Servizio di polizia provinciale per la specificità delle funzioni esercitate."*

### **CONSIDERATO IN DIRITTO**

Dall'esame delle relazioni annuali 2020 e 2021 e degli elementi successivamente forniti in risposta alle richieste istruttorie, emerge l'intenzione dell'Amministrazione di migliorare l'effettività del sistema integrato dei controlli interni che, tuttavia, continua a presentare i profili di criticità, di seguito indicati, meritevoli di attenzione e monitoraggio.

La Sezione deve, infatti, rilevare quanto segue.

Nel caso in cui la Provincia di Perugia ritenga che un *report* annuale relativo al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile sia preferibile rispetto ai due previsti dall'art. 7, comma 3 del regolamento comunale sul sistema dei controlli interni, dovrà provvedere, nell'ambito della propria autonomia normativa ed organizzativa, alla necessaria modifica regolamentare.

È necessario approvare i *budget* della società partecipata *in house* o degli organismi strumentali controllati.

Si invita l'Ente a prevedere *report* informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali.

**P. Q. M.**

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

### **DELIBERA**

di segnalare alla Presidente, al Consiglio provinciale e all'Organo di revisione della Provincia di Perugia le criticità riscontrate e descritte nella parte motiva, le quali evidenziano profili meritevoli di intervento, al fine di assicurare il puntuale funzionamento del sistema dei controlli interni.

### **DISPONE**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Presidente, al Consiglio e all'Organo di revisione contabile della Provincia di Perugia;

che, a cura dell'Ente, copia della presente deliberazione sia pubblicata sul sito istituzionale della Provincia, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 3 ottobre 2023.

Il Magistrato estensore  
*f.to digitalmente*  
Luigi Francesco De Leverano

Il Presidente  
*f.to digitalmente*  
Antonello Colosimo

Depositato il 5 ottobre 2023  
Il Funzionario Preposto  
*f.to digitalmente*  
Dott.ssa Antonella Castellani