



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

composta dai magistrati:

Antonello COLOSIMO	Presidente relatore
Acheropita MONDERA	Consigliere
Annalaura LEONI	Prima Referendaria
Antonino GERACI	Referendario

nella camera di consiglio dell'11 maggio 2023 ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

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 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 negli esercizi 2018, 2019, 2020 e 2021, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazioni nn. 22/SEZAUT/2019/INPR, 19/SEZAUT/2020/INPR, 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;

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Provincia di Terni negli esercizi 2018, 2019, 2020 e 2021 trasmessi a questa Sezione tramite l'applicativo ConTE in data 28 ottobre 2019, 20 settembre 2021, 16 dicembre 2021 e 20 gennaio 2023;

VISTE le note prot. n. 1086 del 21 maggio 2021 e n. 593 del 13 aprile 2023, con le quali il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTE le note di risposta acquisite al protocollo n. 333 del 3 marzo 2022 e n. 782 del 27 aprile 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 Presidente Antonello Colosimo;

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 sindaco, 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 cui 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 2018, 2019, 2020 e 2021 le deliberazioni n. 22/SEZAUT/2019/INPR, 19/SEZAUT/2020/INPR, 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 2018-2021 del Presidente della Provincia di Terni, 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 note prot. n. 1086 del 21 maggio 2021 (sugli esercizi 2018 e 2019) e n. 593 del 13 aprile 2023 (anche sugli esercizi 2020 e 2021), riscontrate dall'Amministrazione, rispettivamente, in data 3 marzo 2022 e 27 aprile 2023.

Tanto premesso, alla luce degli elementi emersi, viene di seguito esposto l'esito dell'esame condotto sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Provincia di Terni.

SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI

Con la lettera del 21 maggio 2021 la Sezione ha chiesto preliminarmente di comunicare le azioni intraprese e i risultati conseguenti alle osservazioni sul 2017 della deliberazione n. 4/2019/PRSP.

Secondo la Provincia (nota del 3 marzo 2022), *"relativamente ai controlli interni e di gestione, l'Ente, per gli anni 2018 e 2019 provvede all'approvazione del bilancio di previsione in termini più tempestivi rispetto alle annualità precedenti; questo consente di redigere report periodici puntuali che sono stati in grado di fornire indicazioni per eventuali decisioni da prendere. Tutto questo ha permesso all'Ente, in modo particolare per l'anno 2019 e seguenti di elaborare indicatori per verificare e valutare efficacia, efficienza e livello di economicità dell'azione amministrativa."*

Tale valutazione non sembra del tutto coerente con le criticità nell'organizzazione e nell'attuazione dei controlli di gestione negli esercizi 2018, 2019 e 2020, che sono state qualificate dallo stesso Ente, nei rispettivi referti, di grado "alto" e, nel 2021, "medio". Per il controllo sugli equilibri finanziari e per il controllo sulla qualità dei servizi la Provincia ha riferito un incremento del grado di criticità dal 2018 al 2019.

Con la successiva istruttoria del 13 aprile 2023, dopo aver chiesto di indicare gli aspetti più significativi di tali criticità, l'Ente è stato invitato a chiarire i motivi della produzione di un solo report del controllo di gestione per gli esercizi 2018, 2019 e 2020 rispetto ai due report annuali previsti dall'art. 11, comma 5 del regolamento sul sistema dei controlli interni. Inoltre, è stato segnalato che rispetto ai report previsti indicati nei referti trasmessi dall'Ente, analoga violazione risulta anche in merito ai report prodotti per il controllo sugli equilibri finanziari, sia per il 2019, in esercizio provvisorio, sia per il 2018, oltre il primo semestre dell'anno.

Con la prima parte della risposta si fa presente che, *“per quanto riguarda il [maggiore] livello di criticità del controllo sugli equilibri finanziari del 2019, si ritiene che questo vada ricondotto alle attività, in corso in quell’anno, di rimodulazione del piano di riequilibrio economico-finanziario a cui l’Ente aveva fatto precedentemente ricorso.*

In merito al numero dei report prodotti la Provincia ha sottolineato che l’approvazione del bilancio di previsione *“in periodi dell’anno molto avanzati (per il 2018 il 18 ottobre, per il 2019 il 9 settembre e, per il 2020, l’11 maggio)”, con “slittamento nei tempi di programmazione, [...] ha comportato gravi difficoltà, anche nella gestione dei controlli, con particolare riferimento al controllo di gestione per gli anni 2018-2019 e, in parte, anche per il 2020.”* L’Ente ha anche segnalato *“la criticità operativa e funzionale in cui le Province in generale, e quella di Terni in particolare, si sono trovate ad operare per effetto della riforma della legge n. 56/2014 e del conseguente depauperamento di risorse umane e finanziarie. “[...]”*

Per quanto riguarda il controllo sugli equilibri finanziari, prevedendo la normativa un solo controllo annuo, è plausibile ritenere che l’indicazione di n. 2 controlli previsti per l’anno 2019 sia frutto di un mero errore materiale” dell’indicazione dei referti.

In proposito - considerato che il controllo di gestione, secondo la finalità dell’articolo 147, comma 2, rappresenta una tipologia di controllo direzionale che consente di verificare ed ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati conseguiti - si evidenzia che i report costituiscono strumenti indispensabili affinché lo stesso possa assolvere alle funzioni attribuite dalla legge.

Ciò premesso, è necessario comunque dare atto della consapevolezza, da parte dell’Ente, di tali parziali inadeguatezze, che ha portato la Provincia, come riferito in conclusione della propria nota di risposta, *“a partire dall’anno 2021, a cercare faticosamente di invertire la tendenza mediante l’approvazione dei bilanci nei termini, quindi con il potenziamento, compatibilmente con le esigue risorse finanziarie disponibili, degli organici [e] ciò ha consentito un’attività del controllo di gestione più lineare.*

Da ultimo, in particolare, è stata fatta la scelta di dotare la Provincia di un Segretario Generale a tempo pieno (da febbraio 2023) e di riorganizzare le strutture amministrative prevedendo articolazioni che possano valorizzare in maniera approfondita le importanti attività della programmazione e del controllo, mediante una pianificazione dei fabbisogni che avrà la sua puntuale definizione ed attuazione nel corso del triennio 2023/2025.”

Per quanto riguarda gli aspetti più generali nell’organizzazione del controllo sulla qualità dei

servizi la Sezione ha chiesto di riferire sull'eventuale miglioramento realizzato nel 2021 rispetto al 2019 e al 2020, considerato che per questi ultimi esercizi la criticità è stata individuata come "alta" e solo "media" nell'anno successivo.

Anche per tale aspetto la Provincia ha ribadito l'importanza di una programmazione di bilancio tempestiva che, nel 2021, ha *"consentito lo svolgimento di alcune tipologie di controlli con minori criticità rispetto al passato, pur in presenza di notevoli difficoltà legate alla scarsità di risorse."*

CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Con riguardo al controllo in parola la Sezione ha chiesto di specificare se il campionamento degli atti da sottoporre al controllo di regolarità amministrativa e contabile per gli esercizi 2018 e 2019 abbia costituito oggetto di definizione preventiva dei criteri di formazione del campione rispetto all'avvio dell'attività di controllo ed eventualmente di poter acquisire il relativo atto. In proposito la Provincia ha comunicato di aver previsto i suddetti criteri nel corso dell'anno 2020 in sede di modifica del proprio regolamento sui controlli interni, approvata con DCP n. 23 del 21 luglio 2020.

In relazione al numero degli atti esaminati indicato al punto 2.5 delle relazioni riferite agli anni 2018 e 2019, è stato chiesto all'Ente di indicare il numero complessivo degli atti adottati per ciascuno degli esercizi al fine di valutare l'incidenza del campione individuato.

Dalla risposta fornita e dai referti sui successivi esercizi è emersa una percentuale degli atti controllati in costante aumento: dal dato insufficiente del 2018 (1,8%), si è passati alle percentuali del 2019 (5,9%), 2020 (7,5%) e 2021 (14,3%), quest'ultima ben al di sopra di quella del 5% prevista dall'articolo 5, comma 10 del regolamento provinciale, quale campione minimo da sottoporre a controllo.

Dalle relazioni di tutti e quattro gli esercizi in esame risulta che l'Ente non ha effettuato controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi. A seguito di richiesta della Sezione riferita agli esercizi 2018 e 2019 la Provincia di Terni ha comunicato che *"i controlli sono svolti sulla generalità degli uffici e non solo su specifici uffici"*. Tale ultima risposta conferma che la Provincia ha ritenuto che - al di là del diffuso controllo sulla generalità degli uffici - non ricorressero le circostanze per motivare una specifica e più approfondita indagine sull'attività di un servizio.

CONTROLLO DI GESTIONE E CONTROLLO STRATEGICO

Relativamente a tali controlli, la Sezione ha evidenziato che le affermazioni del referto 2018 - con cui l'Ente dichiara di non essersi dotato *"di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo"* e di non avvalersi *"di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia"* - risultavano in contrasto con quanto dichiarato in proposito nei referti per il 2017 e 2019. Con la propria risposta la Provincia ha comunicato che si è trattato di un *"mero errore materiale nel referto relativo al 2018"*.

La Sezione ha poi osservato che nel 2018 e 2019 i report periodici prodotti non sono risultati aggiornati e tempestivi nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere. La risposta, a conferma di quanto già sopra riportato, mette in relazione l'insufficiente produzione dei report di gestione con *"l'approvazione tardiva dei rispettivi bilanci: ottobre nel 2018 e settembre nel 2019"*.

Analogamente, in merito al fatto che negli esercizi 2018 e 2019 il controllo di gestione non sia stato *"in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento"* l'Ente risponde che *"non sono stati riprogrammati gli obiettivi in quanto definiti tardivamente nei rispettivi anni a causa della tardiva approvazione dei bilanci."*

Per i successivi esercizi la Sezione ~~chiede~~ ha chiesto conto della medesima circostanza poiché, anche per il 2020 e 2021, nelle relazioni la Provincia ha dichiarato che il controllo di gestione non è utile a determinare la riprogrammazione degli obiettivi e non *"è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento"*. In questo caso, diversamente dagli esercizi 2018 e 2019, la risposta della Presidente ha modificato, in senso opposto, le affermazioni delle proprie relazioni, in quanto è stato fatto presente che *"per il 2020 e 2021 [...] il controllo di gestione è sicuramente in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento"*. Quanto alla riprogrammazione degli obiettivi l'Ente non lo ha ritenuto necessario.

Il controllo del Magistrato istruttore ha riguardato anche il fatto che nel 2020 e 2021 il controllo di gestione, effettuato nell'anno precedente, ha avuto esiti che non hanno concorso all'individuazione dei settori di attività dell'Ente da sottoporre al controllo successivo. Sul punto la Provincia si è limitata a confermare che gli esiti del controllo non hanno evidenziato specifici settori di attività da sottoporre al controllo successivo.

L'istruttoria sui referti 2018 e 2019 ha evidenziato che il tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l'utente è tenuto a contribuire viene indicato nel 54% circa, in riduzione rispetto al valore del 2017 (71%). A tale riguardo la Provincia ha confermato che *"nel corso del 2018 e 2019 ha provveduto a rimodulare la modalità di pagamento tra forfettario e a consumo, determinando una rilevazione percentuale più bassa."* Tale tendenza alla

riduzione della quota delle tariffe, contribuzioni ed entrate specificamente destinate, è proseguita negli esercizi 2020 (38,51%) e 2021 (36,24%).

In riferimento al 2020, e comunque in termini più generali, la Sezione ha poi chiesto di motivare il fatto che il controllo di gestione non dispone delle informazioni sul grado di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa finalizzata ai servizi alla persona. La Provincia ha risposto che *"in base a quanto stabilito con la riforma di cui alla legge n. 56/2014 e alla successiva relativa attuazione a livello regionale, l'Ente non eroga servizi alla persona intesi in senso tecnico."*

Quanto al controllo strategico, ai sensi dell'articolo 147 ter del Tuel, la Provincia ha confermato quanto evidenziato dall'istruttoria della Sezione in merito alla mancata elaborazione e applicazione degli indicatori di innovazione e sviluppo per il 2018 e 2019, che risultano, invece, nei successivi esercizi 2020 e 2021.

Il fatto che la verifica sullo stato di attuazione dei programmi da parte dell'organo di indirizzo politico non tiene conto del parametro del *"rispetto degli standard di qualità prefissati"* per nessuno dei quattro esercizi considerati è da mettere in relazione con le parziali criticità del controllo sulla qualità dei servizi.

Nel complesso l'istruttoria ha evidenziato un'efficacia del controllo interno di gestione non del tutto adeguata in riferimento alle finalità degli articoli 147, comma 2 e 148 del Tuel, soprattutto per gli esercizi 2018 e 2019, mentre nel 2020 e 2021 si è potuto constatare una tendenza al miglioramento del funzionamento e dell'adeguatezza degli strumenti e delle metodologie.

EQUILIBRI FINANZIARI

Secondo quanto emerso dai referti annuali in esame, gli organi di governo e i responsabili dei servizi sono stati attivamente coinvolti nel controllo sugli equilibri finanziari, per il cui ordinato svolgimento - integrato con il controllo sugli organismi partecipati - il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e di coordinamento.

La risposta alla richiesta istruttoria sul 2018 e 2019 ha chiarito che i soggetti attivamente coinvolti nel controllo sugli equilibri finanziari e sulla relativa frequenza sono il Presidente - una volta all'anno in occasione del bilancio - e i responsabili dei servizi, tre volte l'anno e in occasione dei pareri contabili.

In merito alle iniziative adottate ai sensi dell'art. 183, comma 8, del TUEL, per il caso di insufficiente disponibilità di cassa dell'esercizio 2018 dovuta a ragioni sopravvenute *"è stata*

utilizzata l'anticipazione di tesoreria e posticipati gli impegni di spesa rinviabili".

Quanto alle entrate vincolate utilizzate per esigenze di cassa ex art. 195 Tuel nel 2018, la Provincia ha confermato di aver provveduto alla relativa ricostituzione di cassa nel successivo esercizio 2019.

Per il periodo in esame il controllo ha consentito che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa.

CONTROLLO SULLA QUALITA' DEI SERVIZI

Negli esercizi considerati non sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di conformazione agli standard di qualità, che, d'altra parte, non sono stati determinati in riferimento a quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti similari.

Risulta inoltre che l'Organo di indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi senza tenere conto di standard di qualità prefissati. Riguardo a questo ultimo aspetto, con la nota del 3 marzo 2022, l'Ente ha comunicato di non essersi *"dotato di una Carta dei servizi che fissa gli standard di qualità"* per il 2018 e 2019, come risulta anche per il 2020 e 2021.

Successivamente, in occasione dei controlli sul 2020 e 2021 la Sezione ha chiesto di riferire in merito alle eventuali implementazioni e sui motivi che impedivano l'adozione della Carta dei servizi, prevista dall'art. 32 del D.lgs. n. 33/2013 e necessaria anche al fine di garantire i controlli ai sensi dell'art. 147, comma 2, lettera e). Inoltre, poiché gli standard di qualità programmati nell'anno non sono stati determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi di altri provvedimenti similari in materia, la Sezione ha chiesto di comunicare i criteri comunque utilizzati

La Provincia ha riferito che nel *"periodo pre-riforma di cui alla Legge n. 56/2014 [...] per i servizi diretti - es. quelli afferenti ai Centri per l'impiego - era vigente una specifica Carta dei servizi"* ed ha precisato che si sta *"valutando di reintrodurre l'utilizzo per le residue attività autorizzative che la Provincia di Terni svolge: ad es. autorizzazione per il transito di trasporti eccezionali, autorizzazione per l'esercizio dell'attività di autoscuola, per quanto di competenza."*

La Provincia ha quindi fatto presente che *"non disponendo allo stato attuale di Carte dei servizi, per i motivi sopra ricordati, le indagini sulla soddisfazione dell'utenza sono state svolte sulla base di criteri definiti dall'Ente ed inseriti nei relativi questionari somministrati all'utenza; tali criteri attengono, in via generale, ad elementi che rilevano il gradimento su elementi di tipo logistico, sull'affidabilità, competenza e capacità di comunicazione ed ascolto del personale, sui tempi di risposta"*

e sull'adeguatezza della modulistica disponibile (es. questionari di gradimento sul servizio di Centrale Unica di Committenza reso ai Comuni della Provincia aderenti all'apposita convenzione)."

Sulla base di quanto sopra acquisito, la Sezione valuta favorevolmente l'adozione preventiva dei criteri funzionali alla verifica del livello di qualità dei servizi resi dalla Provincia, essendo prevalente l'aspetto sostanziale rispetto alla procedura di formale approvazione di un documento che, al di là della sua denominazione, ha lo scopo di *"garantire il controllo della qualità dei servizi erogati [...], con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'Ente"*, come stabilito dall'art. 147, comma 2, let. e) del Tuel.

In riferimento ai motivi per cui la soddisfazione degli utenti è stata misurata solo su alcuni servizi e sul perché solo in alcuni casi l'Ente ha effettuato analisi sulla loro tempestività e adeguatezza, la Provincia di Terni ha sottolineato *"l'esiguità delle risorse umane a disposizione nel periodo successivo all'approvazione della riforma di cui alla Legge 56/2014."* Sono state poi richiamate *"le particolari iniziative che la Provincia sta mettendo in campo rispetto alle conseguenti difficoltà operative, in corso di progressiva soluzione"*, qui riportate, per motivi espositivi, nelle pagine 6 e 7.

Quanto agli organismi partecipati la Provincia ha precisato che solo *"quegli organismi partecipati che erano al momento in fase di liquidazione o in fallimento"* non hanno pubblicato la Carta dei servizi, facendo poi presente che *"gli organismi partecipati (e attivi) non svolgono attività per le quali deve essere rilevata la qualità dei servizi"*.

CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

Dalle relazioni sul 2020 e 2021 risulta che non sono stati definiti gli indirizzi strategici e operativi degli organismi partecipati, né approvati i relativi budget, né elaborati e applicati indicatori. Nelle note al referto 2021 la Presidente della Provincia ha fatto presente che *"data l'esiguità delle quote di partecipazione possedute, l'Ente non ha direttamente assegnato obiettivi alle Società, ma ha svolto il controllo analogo congiunto nelle società in house"*.

Ciò premesso, la Sezione ha chiesto di riferire in merito alle procedure di dismissione: (a) di ATC Servizi SpA in liquidazione dal 28 settembre 2015; (b) ISRIM scrl in fallimento dall'11 febbraio 2015; (c) del Consorzio per lo sviluppo del Polo universitario (DCP n. 25/2021).

Con la propria risposta la Provincia ha riferito quanto segue.

"(1) ATC SERVIZI SPA in liquidazione. Il Liquidatore nella Relazione sull'attività inviata alla Provincia di Terni con nota acquisita al protocollo generale dell'Ente al n. 15258 del 12.12.2022, comunica che appare ancora difficile effettuare una previsione in merito alla chiusura della liquidazione"

della società.

(2) ISRIM SCARL in fallimento. Con nota acquisita al protocollo generale dell'Ente al n. 15392 del 14.12.2022, il curatore fallimentare ha inviato alla Provincia di Terni la Relazione periodica ex art. 33, comma 5 della L.F. relativa al I semestre 2022.

Nelle proprie conclusioni il summenzionato curatore ha dichiarato che, completata la vendita del crogiolo di platino, ricevute le determinazioni finali de MIUR in merito alla possibilità di pagare ad ISRIM il corrispettivo per l'attività svolta nei progetti a suo tempo ammessi a finanziamento pubblico, la procedura fallimentare potrà essere avviata alla chiusura.

Nella suddetta relazione viene indicato il mese di luglio 2023 come data di chiusura della procedura con la seguente precisazione: "la data di chiusura della procedura può essere allo stato attuale solo ipotizzata.

(3) CONSORZIO PER LO SVILUPPO DEL POLO UNIVERSITARIO DELLA PROVINCIA DI TERNI in liquidazione. In data 11.11.2022 l'Assemblea straordinaria dei consorziati del soggetto in esame ha deliberato di addivenire all'anticipato scioglimento del Consorzio, con conseguente passaggio allo stato di liquidazione. La stessa assemblea ha nominato Liquidatore del Consorzio. A seguito della richiesta di informazioni sullo stato della liquidazione, effettuata per le vie brevi dall'Ente in data 04.04.2023, il Liquidatore ha comunicato di essere in attesa di conoscere le modalità con le quali bonificare all'Ateneo di Perugia le somme disponibili sul conto corrente del Consorzio. Lo stesso Liquidatore ha comunicato che successivamente potrà provvedere agli adempimenti fiscali che avranno come scadenza l'anno 2024, con conseguente chiusura definitiva del Consorzio."

CONSIDERATO IN DIRITTO

Dall'esame delle relazioni annuali 2018, 2019, 2020 e 2021 e degli elementi successivamente forniti dall'Amministrazione in risposta alle richieste della Sezione, emerge che il sistema integrato dei controlli interni continua a presentare i profili di criticità di seguito indicati meritevoli di attenzione e monitoraggio, i quali, tuttavia, non determinano un giudizio complessivo di inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie dei controlli, ai sensi e per gli effetti di cui all'art. 148, comma 4, del TUEL.

Relativamente al Controllo di regolarità amministrativo-contabile, si raccomanda all'Ente di valutare con particolare attenzione l'opportunità di prevedere controlli, ispezioni o altre modalità di indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi che l'Ente ha dichiarato di non aver effettuato per i quattro esercizi in esame.

In merito al controllo di gestione si rileva la produzione di un solo report per gli esercizi 2018,

2019 e 2020 rispetto ai due previsti dall'art. 11, comma 5, del regolamento sul sistema dei controlli interni. Più in generale, le gravi difficoltà del controllo di gestione per gli anni 2018 e 2019 e, in misura minore, anche per il 2020, sono in parte da attribuirsi allo slittamento nei tempi della programmazione, per la quale l'Ente ha successivamente dimostrato un significativo miglioramento.

Nell'ambito del Controllo sugli equilibri finanziari permane la necessità di attento monitoraggio della situazione di cassa al fine di consentire il corretto utilizzo dell'istituto previsto dall'articolo 195 ("Utilizzo di entrate vincolate") del Tuel per far fronte a temporanee esigenze di cassa.

Quanto al controllo della qualità dei servizi erogati, al fine di misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'Ente è necessaria l'adozione preventiva di criteri funzionali alla relativa verifica. In tal senso si dà atto che l'Ente sta "valutando di reintrodurre l'utilizzo, per le residue attività autorizzative che la Provincia di Terni svolge, [di] una specifica Carta dei servizi".

Per il controllo sulle partecipate la Sezione si riserva gli opportuni approfondimenti in sede di esame dei provvedimenti ex articolo 20 del Tusp, con particolare riferimento alle procedure di dismissione.

Infine, occorre segnalare che, le relazioni sui controlli 2018 e 2019 trasmesse dal Presidente della Provincia ai sensi del citato art. 148 del Tuel riportano informazioni che, con riguardo ai profili di interesse, sono state successivamente modificate in sede istruttoria in quanto non corrette, con la conseguente necessità di garantire per il futuro una più puntuale redazione dei documenti in esame.

P. Q. M.

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

DELIBERA

di segnalare al Presidente della Provincia di Terni, al Consiglio comunale e all'Organo di revisione 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 Terni;

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 in Perugia, nella camera di consiglio dell'11 maggio 2023.

Il Presidente estensore
f.to digitalmente
Antonello Colosimo

Depositato il 12 maggio 2023
f.to digitalmente
Il Funzionario Preposto
Dott.ssa Antonella Castellani

Con la presente si invita a prendere visione del documento in allegato Delibera n° 30/VSGC/2023, dell'Ente Provincia - A.P. DI TERNI con protocollo CORTE DEI CONTI - SEZ_CON_UMB - SC_UMB - 0001027 - Uscita - 15/05/2023 - 11:54.

Il documento in oggetto, insieme ai suoi eventuali Allegati, riguarda i seguenti iter istruttori:

- **Esercizio:** 2021
- **Fase:** Periodico
- **Adempimenti normativi:** Controlli Interni

- **Esercizio:** 2020
- **Fase:** Periodico
- **Adempimenti normativi:** Controlli Interni

- **Esercizio:** 2019
- **Fase:** Periodico
- **Adempimenti normativi:** Controlli Interni

- **Esercizio:** 2018
- **Fase:** Periodico
- **Adempimenti normativi:** Controlli Interni

Si chiede di far pervenire qualunque documento di risposta da parte dell'ente tramite l'applicativo "CONTE:ISTRUTTORIA -> Procedimento istruttorio EETT".

Distinti saluti,
Amministrazione del sistema ConTe - Contabilità Territoriale.