



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA BASILICATA

nella Camera di consiglio dell'8 aprile 2025

composta dai magistrati:

Dott. Giuseppe Tagliamonte Presidente

Dott.ssa Elisabetta Mideni Consigliere - Relatrice

Dott. Lorenzo Gattoni Referendario

Dott.ssa Antonella Romanelli Referendario

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

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934 n. 1214, e successive modificazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20;

VISTO il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione regionale di controllo, deliberato dalle Sezioni riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante il testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la deliberazione n. 11/2024/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2024;

VISTA la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR concernente le Linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli anni 2022 e 2023.

VISTA la relazione sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni della Provincia di Potenza per l'esercizio 2022 trasmessa a questa Sezione tramite l'applicativo ConTe in data 11/03/2024 prot. 239 e quella per l'esercizio 2023 trasmessa in data 08/04/2024 prot. 373;

VISTA la nota prot. n. 443 del 22/04/2024 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota del 08/07/2024, acquisita al protocollo Cdc al n.795, con la quale l'Ente ha risposto alle richieste istruttorie e l'allegato "chiarimenti istruttori" inviato in pari data protocollo n. 796;

VISTA l'ordinanza del Presidente n.9 dell'8 aprile 2025

con la quale il Presidente ha convocato la Sezione Regionale di Controllo per la Basilicata per l'odierna Camera di consiglio;

Udito il magistrato relatore, dott.ssa Elisabetta Midenà

Fatto e diritto

1.1. Il controllo esterno della Corte dei conti.

L'art. 148, comma 1, d.lgs. n. 267/2000 (TUEL) disciplina i poteri di controllo delle Sezioni regionali della Corte dei conti, le quali, *«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 tal 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». L'art 148, comma 1, del TUEL prevede, altresì, che il referto-questionario sia predisposto sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti nonché sulla base dei controlli effettuati nell'anno. Ai sensi dell'art. 148, comma 4, del TUEL, in caso di «rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie» di cui al secondo periodo del comma 1, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n. 20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del TUEL, «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».

1.2. Le Linee guida della Sezione Autonomie e il questionario per gli anni 2022 e 2023

Con deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, la Sezione delle Autonomie ha approvato la versione aggiornata delle Linee guida e del questionario sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli anni 2022 e 2023.

La relazione sul funzionamento del sistema dei controlli interni per gli anni 2022 e 2023 conserva, in parte, inalterato il contenuto delle Linee guida approvate negli anni precedenti, essendo strutturata in forma di questionario a risposta sintetica, articolato in più sezioni, riferite ai seguenti elementi: Sistema dei controlli interni, Controllo di regolarità amministrativa e contabile, Controllo di gestione, Controllo strategico, Controllo sugli equilibri finanziari, Controllo sugli organismi partecipati, Controllo sulla qualità dei servizi. Nell'analisi del funzionamento del Controllo di gestione sono state introdotte alcune domande con riferimento al PIAO e alle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza. Considerato il rilievo, anche per gli anni in questione è stata inserita un'apposita "appendice" sul PNRR, finalizzata a «cogliere, sul versante dei controlli interni, le azioni dell'ente relative alla implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori»

1.3. Gli obblighi di trasmissione alla Corte dei conti e le risultanze istruttorie.

Le Linee guida per gli anni 2022 e 2023 sopra citate hanno previsto che la relazione-questionario venisse compilata entro il 15 marzo 2024 per l'annualità 2022 ed entro il 15 aprile per l'annualità 2023 attraverso la **nuova piattaforma "QFIT - Questionari Finanza Territoriale"**. Con successiva integrazione alla delibera 2/SEZAUT/2024, la Sezione autonomie della Corte ha prorogato al 15 luglio 2024 la compilazione del questionario per l'annualità 2023.

La relazione sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema integrato dei controlli interni della Provincia di Potenza per l'anno 2022 risulta acquisita l'11/03/2024 prot. 239 e quella per il 2023 risulta acquisita in data 08/04/2024 prot. 373. Entrambe sono reperibili sulla piattaforma informativa di Contabilità Territoriale (ConTe). In relazione ad alcuni aspetti, la Sezione ha ritenuto di chiedere approfondimenti o chiarimenti istruttori con nota del 22/04/2024 prot. n. 443 dando alla Provincia un termine di trenta giorni per le risposte.

La Provincia di Potenza ha dato riscontro alle richieste con nota del prot. 795 del 08/07/2024 comprensiva del Regolamento sui controlli interni adottato con delibera del Consiglio provinciale n.6 del 30/01/2013, modificato con deliberazione n. 13 del 30/10/2020.

Sul sito dell'Ente, la Sezione ha potuto verificare la pubblicazione dei seguenti regolamenti e documenti:

- Regolamento di contabilità armonizzata approvato con deliberazione Consiliare n. 45 dell'11/07/2001 e modificato con deliberazione Consiliare n. 7 del 30 gennaio 2013;
- Regolamento di Organizzazione degli Uffici e dei Servizi, adottato con delibera di Giunta Provinciale del 02/02/2010 n. 4 e successivamente più volte modificato, da ultimo con Decreto Presidenziale n. 1 del 27/10/2014;
- Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) 2022-2024 approvato con Decreto Presidenziale n. 185 del 21/12/2022 e PIAO 2023-2025 approvato con Decreto presidenziale n. 84 del 18.5 2023.

L'esame delle relazioni - questionario trasmesse dalla Provincia di Potenza sul funzionamento dei controlli interni relativi agli esercizi 2022-2023, delle risultanze istruttorie, dei documenti e dei regolamenti suddetti ha fatto emergere significative criticità relative alla regolazione del sistema dei controlli nonché ad aspetti operativi e metodologici. La Sezione intende esaminare, nel prosieguo, le conclusioni istruttorie sulle principali criticità riscontrate, allo stato degli atti, sul complessivo funzionamento dei controlli interni dell'ente, precisando che l'assenza di uno specifico rilievo su altri profili non integra un'implicita valutazione positiva degli stessi da parte della Sezione, la quale si riserva ulteriori approfondimenti in occasione delle verifiche sul funzionamento dei controlli interni per il 2024.

2. Esame dei Regolamenti

2.1 In via preliminare, la Sezione ha ritenuto opportuno esaminare i regolamenti inviati dall'Ente e quelli individuati sul sito istituzionale della Provincia di Potenza.

2.2 In primo luogo, pare utile soffermarsi sul "Regolamento sui controlli interni", come modificato da ultimo nel 2020, che costituisce il principale paradigma per poter valutare le risposte che l'Ente ha fornito dapprima nel questionario e successivamente nelle richieste istruttorie.

Il Regolamento disciplina tutti i tipi di controllo: quello di regolarità amministrativa e contabile, (Capo II), quello di gestione (capo III), il controllo strategico (Capo IV), il controllo sugli equilibri finanziari (Capo V che rinvia al regolamento di contabilità dell'Ente), il controllo sulle società partecipate (Capo VI), quello sulla qualità dei servizi (Capo VII).

Dall'art. 4 all'art. 7 è disciplinato il controllo, preventivo e successivo, di regolarità amministrativa e contabile finalizzato a *"garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'attività amministrativa attraverso il controllo sugli atti amministrativi e sulle proposte di atti amministrativi"*.

Nell'originaria formulazione del Regolamento (delibera Consiglio provinciale n. 6 del 30/01/2013), l'art. 6 prevedeva la sottoposizione a controllo successivo delle determinazioni di impegno di spesa, dei contratti e degli *"altri atti amministrativi (concessioni, autorizzazioni*

ecc...)”. Il controllo era previsto con cadenza bimestrale e per almeno il cinque per cento annuo delle determinazioni di impegno di spesa, degli atti nonché dei contratti di valore inferiore o uguale al milione di euro. Era previsto il controllo successivo per tutte le determinazioni di impegno relative ad affidamenti di appalti superiori alla soglia comunitaria. Per i contratti di importo superiore al milione di euro la percentuale era fissata nel 30% annuo.

Le modifiche apportate al Regolamento nel 2020 con delibera del Consiglio provinciale n. 13 del 30/10/20, riferite in particolare agli articoli 6 e 7, hanno ridotto la cadenza dei controlli, da bimestrale a trimestrale, la tipologia degli atti sottoposti a controllo successivo (determinazioni, contratti stipulati in forma di scrittura privata e autorizzazioni) e la loro percentuale, due per cento del totale annuo degli atti rispetto al precedente 5%. Ai sensi del 4 comma: *“Possono, altresì, essere sottoposti a controllo successivo immediato gli atti di cui al precedente comma 2 su richiesta e formale segnalazione al Segretario Generale da parte del Presidente e di chiunque vi abbia interesse. Il controllo successivo eventuale di tali atti rientra nella misura e nel numero degli atti sottoposti a controllo successivo necessario”*.

La motivazione di tale riduzione è ricondotta, secondo quanto riportato nella delibera del Consiglio provinciale del 2020, ad esigenze di semplificazione.

Si osserva, però, che, da una parte, tale modifica normativa sembra aver allentato la portata dei controlli con il rischio di minare effettività e credibilità del sistema, dall'altra, ha escluso dal controllo successivo i contratti non stipulati in forma di scrittura privata e altri atti amministrativi diversi dalle autorizzazioni in evidente contrasto con quanto previsto dall'art. 147 bis del TUEL.

Si osserva, infine, che il controllo sulle società partecipate è antecedente al D.lgs. 175/2016 (Testo Unico sulle società partecipate).

2.3 Di controlli interni si occupa anche il Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi di cui al D.G.P del 02/02/2010 n. 4 e successive modifiche. In particolare, il Capo I del Titolo IV “Controlli e sistema di Valutazione” disciplina i controlli interni. Essi sono individuati nell'art. 38, che elenca il controllo di legittimità, di regolarità amministrativa e contabile, di gestione, la valutazione dei dirigenti e il controllo strategico; i successivi articoli

39, 40 e 41 si soffermano, rispettivamente, sul controllo di regolarità amministrativa e contabile, di gestione e strategico. Oltre ad emergere in maniera evidente come tale classificazione non sia aggiornata alle modifiche apportate dal D.L. 174/2012 che ha innovato il sistema dei controlli, ridisegnando l'assetto previsto dagli artt. 147 ss. del TUEL (D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267), le norme in questione sono implicitamente abrogate dal Regolamento sui controlli interni sopravvenuto.

2.3 Tenuto conto della sovrapposizione di contenuti fra i Regolamenti sopra indicati, ad avviso della Sezione, sarebbe opportuno che la Provincia rivisiti, in una logica di chiarezza normativa, il quadro regolatorio provvedendo all'abrogazione esplicita delle norme non più in vigore e all'aggiornamento del Regolamento sui controlli interni nella parte relativa al controllo sulle società partecipate al fine di adeguarlo, ove necessario, al d.lgs. n. 175/2016 (TUSP).

3. Il sistema dei controlli interni (sezione 1)

3.1 Il questionario-relazione si apre con la Sezione Prima dedicata al "*sistema dei controlli interni*", finalizzata alla ricognizione degli adempimenti comuni ai vari tipi di controlli che, nel loro complesso, costituiscono il "sistema integrato" di controllo interno degli enti locali. Nella prima parte del questionario, l'Ente attesta di non aver esercitato in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei regolamenti tutte le tipologie di controllo previste dal TUEL sia per il 2022 che per il 2023 (p.to 1.1); in particolare, le criticità vengono segnalate con riferimento al controllo di gestione, al controllo strategico, a quello sugli organismi partecipati e a quello sulla qualità dei servizi.

Inoltre, non sono stati prodotti tutti i report previsti (1.2) per il controllo di gestione e per il controllo strategico, nel 2022, e per il controllo di gestione, strategico e sugli organismi partecipati nel 2023; nessun report è stato mai prodotto sulla qualità dei servizi. Come si evince dalle note al questionario, con riferimento al controllo strategico l'Ente ha inteso per report la Relazione annuale sulla performance; con riguardo al controllo sugli organismi partecipati, per report ha inteso la relazione tecnica allegata alla deliberazione di revisione delle partecipate.

Con riferimento al controllo di gestione, la Sezione ha chiesto di chiarire la risposta da cui emerge, tra l'altro, che tale tipo di controllo non viene esercitato con la periodicità prevista (1.2).

L'Ente, in risposta, richiamando l'art. 9, Capo III, del "Regolamento sui controlli interni" che richiede la predisposizione di report trimestrali oltre al referto annuale del controllo di gestione di cui all'art. 198 del TUEL, ha affermato che con quanto riferito si è inteso che *"il Controllo non è esercitato con la periodicità prevista (n. 5 report attesi) a rappresentare che le verifiche concomitanti allo svolgimento dell'attività amministrativa, effettuate dalla UO a tanto preposta, sono subordinate all'approvazione dei documenti di programmazione (es. Piano Esecutivo di Gestione, Bilancio di previsione, PIAO) e condizionate dall'indisponibilità, attuale, di un sistema informativo integrato in uso all'Ente di supporto al Controller. Nello specifico, per l'anno 2022 sono stati predisposti n. 2 referti a fronte di n. 5 attesi: un Referto di gestione concomitante condiviso con i Dirigenti dei CdR e il Referto annuale trasmesso alla Corte dei conti. Per l'anno 2023 è stato predisposto un Referto di gestione concomitante condiviso con i Dirigenti, mentre il referto annuale è in corso di predisposizione e sarà ultimato e trasmesso alla Corte dei conti successivamente all'approvazione del rendiconto di gestione 2023"*.

Nel 2022 sono di numero molto contenuto i report ufficializzati con delibere di Giunta o di Consiglio, report che diminuiscono ancora nel 2023, così come sono quasi assenti le misure correttive adottate in entrambe le annualità, limitate peraltro al solo controllo di regolarità amministrativo contabile (1.5). Risultano anche molto ridotte le unità di personale preposto ai controlli, del tutto assenti per il controllo di qualità dei servizi (p.to 1.5). Con specifico riferimento ai report, la Sezione ha chiesto all'Ente di trasmettere l'ultimo report prodotto negli anni 2022 e 2023 sul controllo sugli equilibri finanziari. Su questo specifico aspetto l'Ente ha evidenziato che per *"report si è inteso il prospetto allegato alla deliberazione del Consiglio provinciale n. 20/2022, ad oggetto: Verifica del permanere degli equilibri generali di bilancio. Art. 193, co.2, del D.lgs. n.267/2000, come modificato dall'art. 74, co.1, n. 5), lettera b), del D.lgs. n.118/2011"*.

Risultano criticità MEDIE nell'attuazione dei controlli di gestione (per non adeguatezza del sistema informativo) e strategico e ALTE nel controllo sugli organismi partecipati (per

difficoltà di reperimento delle informazioni) in entrambe le annualità. Nessun dato è disponibile per il controllo di qualità (p.to 1.4).

Il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza non ha mai trasmesso segnalazioni ai sensi dell'art. 43 c. 5, d.lgs. 33/2013 (p.to 1.3). Il Collegio ha, quindi, chiesto di conoscere se e con quale frequenza sono svolti controlli sugli obblighi di pubblicazione ai sensi del citato decreto e delle delibere ANAC e a quale data sia stato svolto l'ultimo controllo rispettivamente nel 2022 e nel 2023.

Nella risposta, l'Ente ha evidenziato che *“negli anni 2022-23 sono state effettuate quattro rilevazioni, due per anno con la frequenza e gli obblighi stabiliti dalle delibere ANAC. L'ultima rilevazione del 2022 è relativa al 04/10/2022. L'ultima rilevazione del 2023 è relativa al 30/11/2023 (regolarmente pubblicate su A.T.)”*.

In entrambe le annualità non sono intervenute modifiche in funzione di una maggiore integrazione e raccordo dell'intero sistema dei controlli interni.

3.2 Il Collegio rileva che le risposte dell'Ente scontano un limitato grado di approfondimento, essendo per lo più generiche. In ogni caso si riscontrano significative criticità per molti dei controlli in argomento. Ciò che rileva in modo evidente è l'assenza di qualsiasi forma di controllo sulla qualità dei servizi.

Con riferimento alla richiesta di questa Sezione di inviare i report relativi al 2022 e 2023 sul controllo degli equilibri finanziari, la documentazione prodotta dall'Ente è carente o quantomeno parziale. Con riferimento all'anno 2023 manca qualsiasi documentazione mentre per l'anno 2022 risultano inviati gli elaborati contabili per l'adozione della deliberazione di presa d'atto del permanere degli equilibri di bilancio ma non vi sono i report richiesti. Si rammenta quanto affermato da questa Corte, Deliberazione n. 23/Sez.Aut/2019/FRG, *“l'elaborazione dei report, che consiste nella messa a disposizione dei risultati che si osservano in seno alle varie articolazioni dell'ente locale, per consentire l'adozione di decisioni suffragate da opportuni elementi conoscitivi e anche l'adozione delle misure correttive. Il report deve contenere le informazioni che permettano di verificare i risultati di ogni tipo di controllo ed è destinato ad amministratori e dirigenti, ma è conoscibile anche dai cittadini, dovendo essere pubblicato nella sezione amministrazione trasparente”*. Prosegue la delibera *“È rilevante che i*

report siano ufficializzati da Delibere di Giunta in quanto in assenza di un'approvazione formale non si dispone dello strumento per favorire l'adozione delle misure correttive".

Si raccomanda, pertanto, alla Provincia di Potenza di implementare i report e di ufficializzarne un numero più cospicuo con delibere di giunta al fine di incrementare e favorire processi di autocorrezione interna.

A quest'ultimo riguardo, si segnala che l'assenza di misure correttive è indice di una criticità significativa sull'effettiva adeguatezza ed efficacia dei controlli interni che sono volti, tra l'altro, proprio a supportare i decisori politici e amministrativi nella ricerca di soluzioni gestionali e organizzative in grado di superare riscontrate fragilità nel funzionamento della macchina amministrativa, a tutela della sana gestione amministrativa e finanziaria dell'ente in conformità ai canoni costituzionali di imparzialità e buon andamento.

La Sezione invita, inoltre, la Provincia a adottare opportune iniziative perché lo svolgimento dei controlli avvenga in una logica di integrazione fra gli stessi ed auspica che tale finalità sia perseguita anche con riferimento alle tipologie di controllo attualmente ancora non considerate. Si ricorda, in proposito, quanto riportato nelle Linee guida della Sezione autonomie (Deliberazione n.2/Sez. Aut/2024/INPR) secondo cui *"i diversi controlli vengono osservati come un unico sistema di misurazione integrato, in grado, cioè di raccordare tra loro, per ciascuna attività gestionale, l'insieme dei diversi indicatori di cui ciascun tipo di controllo si è dotato. Affinché tale integrazione sia effettiva, è necessario però, che i loro contenuti siano coerenti e conseguenti, come fasi successive di elaborazione di un report unitario su cui fondare, in modo sostanziale, i processi decisionali dell'Ente"*.

Per quel che concerne la trasparenza, si raccomanda all'Ente di intensificare le verifiche e i monitoraggi alla luce delle indicazioni date dall'ANAC nel PNA 2022. Si rileva, peraltro, che il mantenimento di due diverse sezioni di "Amministrazione trasparente" (in ragione del periodo a cui si riferiscono) rischia di disorientare gli interessati, specie se alcuni contenuti non sono coordinati (si vedano, ad esempio, le sottosezioni "Bilanci" in cui, alla data del 4 aprile 2025, risultavano duplicazioni di documenti). Giova ricordare che, sia il d.lgs. 33/2013 che il Consiglio Stato e la Corte costituzionale chiariscono che la trasparenza - di cui gli obblighi di pubblicazione costituiscono una parte rilevante complementare

all'accesso cd. generalizzato – è presupposto fondamentale per la realizzazione del principio di buon andamento e di imparzialità della pubblica amministrazione.

L'ANAC ha anche ribadito che con l'introduzione del PIAO, la trasparenza vede arricchito il proprio ruolo *“con il concorrere alla protezione e alla creazione di valore pubblico”* (PNA 2022). Sempre l'ANAC ha anche precisato l'importanza del monitoraggio periodico sulla trasparenza volto a verificare *“se l'amministrazione/ente ha individuato misure organizzative che assicurino il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati in amministrazione trasparente”* con la relativa individuazione dei responsabili; se sono assenti filtri o chiavi di ricerca che impediscano una immediata accessibilità del dato a chiunque sia interessato; se i dati siano stati effettivamente pubblicati e aggiornati in formato aperto e riutilizzabile (PNA 2022). Vale sottolineare che il d.lgs. 33/2013 prevede specifiche responsabilità e sanzioni, anche pecuniarie, in caso di mancata o parziale pubblicazione dei dati.

4. Controllo di regolarità amministrativa e contabile (sezione 2)

4.1 In base all'art. 147- bis del TUEL, il controllo di regolarità amministrativa e contabile è esercitato, in via preventiva, da ciascun responsabile di servizio con il parere di regolarità tecnica, e dal responsabile del servizio finanziario attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile nonché del visto di attestazione della copertura finanziaria. Il controllo di regolarità amministrativa viene esercitato in via successiva con le modalità definite dall'Ente, sotto la direzione del segretario e nel rispetto della normativa vigente. In base al comma 2 dell'art. 147-bis *«sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento»*.

4.2 Nella relazione-questionario, la Provincia di Potenza, nel dichiarare l'assenza di pareri negativi a delibere di Giunta o Consiliari (punto 2.1), ha specificato che la tecnica di campionamento degli atti da assoggettare al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile è stata, sia nel 2022 che nel 2023, quella dell'estrazione casuale semplice (punto 2.3).

A questo riguardo, su richiesta della Sezione di descrivere metodologia e criteri di estrazione utilizzati per il campionamento degli atti e di chiarire se si fosse tenuto conto anche degli atti adottati nelle aree a rischio corruttivo individuate nel PIAO, la Provincia ha precisato che *“La metodologia di estrazione e controllo atti è stabilita dagli artt. 6 e 7 del Regolamento sui controlli interni, così come modificato con Delibera del Consiglio provinciale (allegata) n.13 del 30/10/2020. Al fine di far rientrare le aree a rischio corruttivo, sono controllati gli atti assunti da ciascun Ufficio, estratti in ragione dei provvedimenti assunti”*.

Per entrambe le annualità, il controllo di gestione svolto nell'anno precedente non ha concorso ad individuare settori di attività dell'Ente da sottoporre a controllo successivo (p.to 2.4). Alla richiesta di chiarimenti della Sezione, la Provincia ha precisato che: *“Il controllo di gestione ha esercitato per gli esercizi 2022 e 2023 un monitoraggio gestionale che ha consentito la predisposizione di un documento rappresentativo dell'andamento gestionale complessivo e l'osservazione dei livelli di funzionalità di specifiche attività e servizi che contribuiscono a generare valore pubblico e/o dalle quali si rileva un apporto quali-quantitativo di efficacia/efficienza interna per l'Ente*.

Il monitoraggio gestionale attivato dall'Unità Organizzativa competente è stato espletato per l'anno 2023 su un set di 20 attività, di cui n. 14 in continuità con l'anno 2022.

Le risultanze del monitoraggio sono state trasmesse al Dirigenti degli Uffici. Parte di esse hanno contribuito alla predisposizione della sezione Monitoraggio del PIAO 2022 e PIAO 2023 in quanto riconducibili a risultanze di parametri di predeterminati processi chiave del Valore Pubblico. Le risultanze di detti parametri hanno fatto emergere un'azione amministrativa rispettosa dei termini stabiliti dalle norme e nessun elemento e/o settore di attività, da attenzionare, all'organo di governo”.

Anche il controllo preventivo dell'anno precedente non ha influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile (p.to 2.5). Al riguardo, la Provincia ha riferito che: *“Le modalità di estrazione seguite garantiscono il controllo generalizzato. Comunque, non sono stati segnalati provvedimenti da sottoporre a controllo specifico”*.

Nel 2022, su un totale di 3131 atti, 80 sono stati sottoposti al controllo di regolarità contabile, tutti senza irregolarità; il trend è in diminuzione nel 2023, anno nel quale su un totale di 3298 atti, ne sono stati esaminati 66, uno solo dei quali con irregolarità; per il controllo di

regolarità tecnico-amministrativa, nel 2022, su 3319 atti, ne sono stati esaminati 80, solo 3 con irregolarità; nel 2023, su 3495 atti, ne sono stati esaminati 74, 5 dei quali con irregolarità. Nessuna irregolarità risulta sanata in entrambe le annualità (p.to 2.6). In relazione alla richiesta della Sezione di specificare, in percentuale, per le due annualità considerate, la tipologia di atti adottati rispetto al totale di quelli controllati (indicando, tra l'altro, determinazioni di impegni di spesa, contratti, proroghe, autorizzazioni, concessioni, conferimento incarichi e consulenze, assunzioni di personale e transazioni) e di chiarire perché le irregolarità riscontrate non sono state sanate, la Provincia ha fornito la seguente risposta: *“Le determinazioni di impegno di spesa controllate sono state 34 di cui: 13 riguardanti interventi sulla viabilità; 4 per interventi sull'edilizia, anche scolastica; 17 riguardanti servizi e la gestione di beni e patrimonio dell'Ente; le determinazioni controllate relative a progetti di edilizia scolastica finanziati con il PNRR sono state 7; le determinazioni relative all'assunzione di personale sono state 2. Controllate anche una determinazione di affidamento di incarico professionale, una di affidamento di contratto di servizio, 1 di concessione strutture, 1 di autorizzazione. Le altre sono, per lo più provvedimenti di liquidazione. Infine, sono state controllate 9 autorizzazioni AUA e 7 scritture private. Le 6 irregolarità evidenziate sono state valutate come meri errori, ad esempio: mancanza della dicitura di trasmissione all'Ufficio finanziario; errata indicazione del PEG; mancata indicazione della pubblicazione su A.T.”*

Risulta che, in entrambe le annualità, i report sono stati trasmessi ai responsabili dei servizi con cadenza trimestrale (p.to 2.7); non viene data alcuna risposta sulle verifiche delle attestazioni dei pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini (p.to 2.9) né sono state implementate misure per monitorare che il flusso di liquidazione delle fatture commerciali avvenga entro i termini di legge (p.to 2.10). Nel 2023 la misura risulta *“in itinere”*, in quanto, ad una specifica richiesta della Sezione, l'Ente ha risposto che *“sta per essere sottoscritto l'accordo con il MEF sulle azioni da mettere in campo per il rispetto della tempistica dei pagamenti. È in itinere la procedura di monitoraggio che sarà attiva a fine 2024”*.

Mentre nel 2022 sono state trasmesse ai responsabili dei servizi le direttive alle quali conformarsi, non altrettanto è avvenuto nel 2023 (p.to 2.11); non sono previste forme di vigilanza sugli agenti contabili e sui funzionari delegati (p.to 2.12) e alla richiesta di

chiarimenti del Collegio, l'Ente ha riferito che *“Non è stata segnalata tale necessità da parte del Collegio dei Revisori dei Conti che ha operato secondo le normali regole di vigilanza di cui all'art. 203 del TUEL”*. La Provincia di Potenza nel questionario ha indicato di non aver svolto controlli, ispezioni o altre indagini, volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività realizzata da specifici uffici e servizi (p.to 2.8). Alla richiesta istruttoria, l'Ente ha replicato che *“Non sono emerse criticità da sottoporre ad ulteriori controlli, oltre a quelli effettuati di norma”*.

4.3 Alla luce dei riscontri avuti, il Collegio ritiene, in primo luogo, di evidenziare come il criterio di estrazione *“semplice casuale”* degli atti da sottoporre a controllo successivo non sia in linea con le indicazioni della giurisprudenza contabile. Infatti, secondo la Sezione delle Autonomie *“risulterebbe utile disporre, di metodi di campionamento affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico”* (cfr. deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR); e che il controllo successivo di regolarità amministrativa debba essere svolto secondo *“tecniche di campionamento statistico probabilistico, debitamente motivate”* (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/INPR).

Gli atti controllati rispetto a quelli adottati, da una parte, rappresentano una percentuale minima, anche se rispettosa delle previsioni del regolamento sui controlli interni come modificato nel 2020; dall'altra, rappresentano solo limitate tipologie di atti e non tutte quelle previste dalla disciplina legislativa. Inoltre, l'attuazione dei controlli in questione da parte dell'Ente non sembra in linea con le indicazioni della giurisprudenza contabile in quanto non consente, come emerge chiaramente dalle risposte date, che si realizzi un coordinamento virtuoso fra il controllo di gestione e i controlli di regolarità amministrativa e contabile e un uso attento e proficuo degli esiti dei controlli di regolarità contabile. Perplessità emergono anche a proposito della assenza di un esplicito riferimento ad atti relativi alla gestione dei fondi PNRR.

Al riguardo, si rammenta che, secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la tecnica di campionamento utilizzata *“deve essere efficace avuto riguardo alla natura dei documenti da esaminare ed alla capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione. [...] Stabilire una percentuale fissa di atti da controllare per*

tutte le categorie di provvedimenti non può pertanto rappresentare un criterio esaustivo di campionamento, poiché non tiene conto di specifici fattori di rischio, anche legati a fenomeni di corruzione, che caratterizzano maggiormente taluni provvedimenti rispetto ad altri” (ex multis, C. conti, Sez. reg. di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 56/2019/VSGC, C. conti, Sez. reg. di controllo per la Puglia, Deliberazione n. 16/2024/VSGC).

In questa ottica, è necessario che, nel campionamento degli atti da sottoporre a controllo successivo, sia previsto chiaramente anche un adeguato numero di quelli che l’ente adotta all’interno delle aree a rischio corruttivo, generiche e specifiche, individuate nel PIAO, Sezione anticorruzione e trasparenza, in una logica di integrazione funzionale e sinergica fra i controlli che svolge il RPCT e quelli svolti dai soggetti preposti ai controlli interni dell’ente (Cfr. ANAC PNA 2019).

Altra significativa criticità è quella relativa alla scarsa attenzione che la Provincia ha mostrato nel monitoraggio dei tempi di pagamento, la cui riduzione entro target predefiniti, si ricorda, costituisce una riforma abilitante del PNRR e il cui conseguimento deve essere oggetto di impegno costante.

La Sezione invita, perciò, la Provincia a superare le criticità riscontrate e, allo scopo di assicurare maggiore efficacia a tali controlli, ad effettuare verifiche, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici e servizi, specie in quelli che operano nelle aree a maggior rischio corruttivo individuate nel PIAO.

5. Il controllo di gestione (sezione 3)

5.1 Il controllo di gestione è delineato dall’art. 147 del TUEL come un controllo diretto a verificare *«l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati».*

L’art. 196 del TUEL individua lo scopo del controllo in questione nel *«garantire la realizzazione degli obiettivi programmati, la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche, l'imparzialità ed il buon andamento della pubblica amministrazione e la trasparenza dell'azione amministrativa».* Ai sensi dell’art. 198 del TUEL *«la struttura operativa alla quale è assegnata la*

funzione del controllo di gestione fornisce le conclusioni del predetto controllo agli amministratori ai fini della verifica dello stato di attuazione degli obiettivi programmati ed ai responsabili dei servizi affinché questi ultimi abbiano gli elementi necessari per valutare l'andamento della gestione dei servizi di cui sono responsabili». Questo tipo di controllo è espressione della cultura del risultato «ha carattere ciclico, la sua impostazione va preceduta da una precisa definizione degli obiettivi gestionali di breve periodo, affidati ai responsabili dei servizi con il piano esecutivo di gestione o con il piano dettagliato degli obiettivi»; attraverso «la comparazione tra costi e servizi si pervengono a valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'attività intesa a realizzare gli obiettivi», evidenziando che, «affinché il controllo di gestione possa realmente essere efficace, è indispensabile che venga supportato da un buon sistema informativo, da cui ricavare continuamente le informazioni e i dati necessari». Inoltre, “Per gli attori del controllo in argomento, ovvero i responsabili dei singoli servizi e del servizio finanziario, la verifica dell'adeguatezza dell'agire amministrativo si estende alle valutazioni di idoneità dell'organizzazione agli scopi perseguiti” (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG cit.).

5.2 Per entrambe le annualità, la Provincia di Potenza ha dichiarato di non essersi dotata di un sistema di contabilità economica (p.to 3.2), affermazione poi modificata nella nota di chiarimenti istruttoria. Infatti, in detta nota, l'Ente ha sostenuto di essersi dotato di un sistema di contabilità economica basato su rilevazioni analitiche per centri di costo. L'Ente ha anche evidenziato come l'indisponibilità, negli esercizi 2022 e 2023, di un *software* di supporto al controllo di gestione non ha consentito di attivare specifiche verifiche di efficienza, efficacia e di economicità, per centri di costi, su specifici servizi ritenuti di interesse per gli organi di governo.

I report periodici non sono tempestivi ed aggiornati nel fornire informazioni utili alle decisioni da prendere in entrambe le annualità (p.to 3.4). Risultano elaborati tre indicatori (di attività/processo, di efficacia e di efficienza) sui sei indicati nel questionario (p.to 3.5). Nelle note al questionario la Provincia ha affermato che il sistema informatico in uso all'Ente “attualmente, non integra i flussi informativi di supporto al controllo di gestione per la verifica in itinere dei risultati e l'adozione di azioni correttive. Per la motivazione non sono stati prodotti report periodici”.

La Sezione ha, quindi, chiesto di descrivere sinteticamente il controllo di gestione all'interno dell'ente, chiarendo le fasi operative, il ruolo dei vari organi coinvolti ed i compiti ad essi assegnati. Si è anche chiesto di specificare gli indicatori di efficacia utilizzati nell'anno e perché non si è ritenuto di utilizzare indicatori di output, economicità ed analisi finanziaria. La Provincia ha evidenziato come la funzione di Controllo di Gestione nell'Ente è gestita dall'Unità Organizzativa "Programmazione strategica e Controllo di gestione", attiva dall'agosto 2021. Attualmente, l'ente riferisce di non disporre di un software specifico per supportare il lavoro del Controller e per questo l'Unità suddetta sta studiando un modello attuativo per il controllo in argomento che sia in grado di fornire indicazioni *"di ordine generale"* *"in ordine ai livelli di efficienza, efficacia e politiche di bilancio dell'Ente"*. Per il periodo 2021-2023, sono stati redatti referti che descrivono la programmazione delle attività e lo stato di attuazione degli obiettivi, includendo un piano di indicatori per la gestione del bilancio e il monitoraggio di specifiche attività. Tali referti offrono analisi dei dati contabili ed extracontabili per fornire informazioni utili agli amministratori. Nel 2022 e 2023, sono state effettuate verifiche ex post sull'efficienza nell'uso delle risorse assegnate ai Centri di Responsabilità con l'adozione del PEG e l'efficacia dell'azione amministrativa dei Centri di costo mediante la rilevazione di dati di natura contabile e extracontabile. La Provincia prosegue indicando le ulteriori attività svolte dall'Unità responsabile del controllo di gestione: tra l'altro, essa collabora con quella della Pianificazione strategica per elaborare il Piano degli obiettivi; raccoglie dati dai Centri di costo e verifica l'attuazione degli obiettivi, analizzando eventuali scostamenti; monitora anche l'efficienza nell'uso delle risorse e l'efficacia delle attività gestionali attraverso indicatori condivisi.

L'Ente allega anche il Piano degli indicatori di realizzazione finanziaria e gestionali adottati per gli esercizi 2022 e 2023. Dal questionario è emerso che, per entrambe le annualità in esame, il controllo di gestione non è stato in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi; che l'ente non eroga servizi a domanda individuale (p.to 3.7); che sono stati alti, in entrambe le annualità, i gradi di raggiungimento degli obiettivi operativi in tutte le aree indicate (p.to 3.8); che è assente un sistema di ponderazione degli obiettivi (3. 9).

Alla richiesta del Collegio di precisare come è stato determinato il valore ALTO e perché è assente la ponderazione degli obiettivi, l'Ente ha genericamente rinviato ad un modello definito dal Dipartimento della Funzione pubblica in un documento non meglio precisato *“(pag. 50, par. 7.6 - Distribuzione in fasce R)”* e che *“la ponderazione è applicata al momento del monitoraggio del risultato raggiunto”*.

5.3 La Sezione rileva, complessivamente, due principali criticità. Innanzitutto, non appare chiaro il funzionamento del sistema di controllo di gestione di cui l'ente si è dotato, atteso che, come chiaramente affermato, l'assenza di un sistema di supporto informatico al controllo di gestione non ha consentito verifiche di efficienza, efficacia e di economicità per centri di costo su specifici servizi prioritari; in secondo luogo, che tale controllo non è in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento.

Un indice di efficacia del controllo di gestione, si desume proprio dalla sua capacità di dare indicazioni e indirizzi, di norma espressi in report, per attuare misure autocorrettive da parte dei responsabili e, se del caso, riprogettare gli obiettivi. Elementi che non si riscontrano nel caso in questione attesa la scarsità di report (cfr. § 3.1) - che, ove adottati non sono ritenuti utili per le decisioni da prendere -, l'assenza di riprogrammazione degli obiettivi e l'assenza di un sistema di ponderazione degli stessi. Elementi tutti che concorrono a far ritenere che nella Provincia questo tipo di controllo abbia una funzionalità limitata e un conseguente scarso impatto sulla gestione dell'Ente. Si ricorda che il controllo di gestione, oltre a rappresentare una funzione tipica della direzione, si dovrebbe svolgere con riferimento ai singoli centri di costo, con verifiche periodiche - basate su indicatori predeterminati - non solo a consuntivo ma in una logica di controllo concomitante per poter intervenire, durante l'esercizio, con processi di autocorrezione interna da parte dei responsabili degli uffici e dei servizi.

Alla luce di dette evidenze, si raccomanda all'Ente di rivedere al più presto l'operatività del controllo di gestione anche dotandosi tempestivamente di un sistema informativo di supporto adeguato., da cui ricavare continuativamente le informazioni e i dati necessari (Cfr. n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

6. Controllo strategico (sezione quattro)

6.1 Ai sensi dell'art. 147-ter del TUEL attraverso il controllo strategico si verifica lo stato di attuazione dei programmi, secondo le linee approvate dal Consiglio, attraverso la *«rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socioeconomici»*. Esso è di supporto agli organi politici in quanto finalizzato alla verifica del conseguimento delle finalità previste nei documenti di pianificazione e programmazione dell'organo politico e amministrativo, valutando l'adequatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei suddetti piani, programmi e strumenti di indirizzo politico – amministrativo, in termini di coerenza tra obiettivi strategici e risultati raggiunti.

Come evidenziato dalla Sezione delle Autonomie, tuttavia, il controllo strategico è *“anche un'attività funzionale all'adempimento relativo agli equilibri di bilancio. Esso è anche, in qualche modo, collegato al controllo di qualità, sia direttamente che tramite l'intermediazione di organismi esterni che, con il ricorso ad apposite metodologie, verificano e riferiscono sulla soddisfazione degli utenti esterni e interni”* (cfr. delib. n. 23/SEZAUT/2019/FRG).

Una corretta realizzazione di tale sistema di controllo postula la predisposizione di idonei set di indicatori che consentano di valutare gli obiettivi dell'ente sotto profili significativi, quali ad esempio il rilievo economico-finanziario, i tempi di realizzazione, la qualità dei servizi forniti, anche al fine di misurare la qualità e il grado di realizzazione delle *performance* dell'apparato dirigenziale e amministrativo. L'eventuale segnalazione di scostamenti in esito al monitoraggio operato con il controllo strategico richiede verifiche periodiche che permettano di riorientare tempestivamente l'azione dell'ente verso obiettivi predefiniti in sede di programmazione attraverso adeguate misure correttive.

6.2 Nel questionario, la Provincia ha dichiarato di aver approvato il PEG per l'anno 2022 e di averne pubblicato i contenuti sul portale istituzionale nella Sezione Amministrazione Trasparente. Per l'annualità 2023, l'Ente non ha provveduto ad approvare il PEG

specificando che *“il Consiglio Provinciale ha approvato il bilancio di previsione in data 27 marzo 2024. Il PEG 2024-26 deve essere approvato entro 20 giorni decorrenti dal 27/03/2024”*.

Per le annualità in esame, il controllo strategico non è operativamente integrato con il controllo di gestione (punto 4.2). Nelle note, l'Ente ha evidenziato che la U.O. controllo di gestione effettua un monitoraggio gestionale rilevando dati extracontabili riferiti a specifiche attività. Il set di indicatori predisposti ed applicati nel 2022 e nel 2023 sono solo quelli di mantenimento, di *performance* individuale e organizzativa (punto 4.5).

Nella relazione-questionario la Provincia dà atto del raggiungimento del 99% degli obiettivi strategici nel corso del 2022 e del 99,93% nel 2023 (punto 4.6). Non risultano, tuttavia, deliberazioni del Consiglio provinciale, volte a verificare lo stato di attuazione dei programmi in entrambe le annualità (punto 4.7). Nel 2022, il PEG è stato monitorato una volta mentre nel 2023 semestralmente. Alla luce di tali informazioni, la Sezione ha chiesto di indicare le ragioni per cui non è mai stata fatta una deliberazione di verifica dello stato di attuazione dei programmi e perché il PEG, nel 2022, è stato monitorato una sola volta l'anno. La Provincia ha replicato che *“per la mancanza di risorse umane, la verifica viene fatta a consuntivo. Tuttavia, nel corso delle riunioni con i dirigenti viene verificato, seppur informalmente, lo stato di attuazione”*. Risulta, tuttavia, che l'organo di indirizzo ha verificato lo stato di attuazione dei programmi con tutti i parametri indicati nel questionario, ad eccezione del grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati (p.to 4.8). L'Ente riferisce di aver adottato i PIAO 2022 e 2023 (p.to 4.10) e di aver verificato per il solo anno 2022 la coerenza degli obiettivi programmatici con i contenuti dei documenti di programmazione finanziaria già adottati.

Dal questionario emerge che non sono stati previsti percorsi formativi e di qualificazione per il personale preposto alla redazione del PIAO (p.to 4.11). Alla richiesta di spiegazioni da parte del Collegio, l'Ente ha replicato che *“si sono tenute due giornate formative nel mese di giugno 2022”*. Nella nota al questionario 2022 si afferma che *“due dipendenti hanno partecipato ad un corso promosso da UPI”*.

Sono state verificate la funzionalità e l'efficacia delle misure di contrasto alla corruzione in entrambe le annualità (p.to 4.13); è stata applicata la misura di rotazione degli incarichi (per

i dirigenti e P.O., non anche per personale ordinario) o, in assenza sono state applicate misure alternative; vi è stato l'accertamento delle verifiche dell'insussistenza di conflitti di interessi, informazione/formazione, e pubblicazione dei risultati (p.to 4.14). La Sezione ha chiesto di indicare il numero dei dirigenti dell'Ente, e i relativi incarichi, che sono stati fatti ruotare nell'ultimo triennio, di chiarire come sono state svolte le verifiche sulla sussistenza di situazioni di conflitti di interessi e quale è stato, per entrambe le annualità, il numero di casi di conflitti rilevati nonché i rimedi adottati per gestirli. L'Ente ha risposto che: *"I dirigenti dell'Ente sono cinque, oltre al Segretario Generale" che "ha assunto l'incarico di Segretario Generale, con funzioni di direttore generale, assumendo, ad interim, la dirigenza di alcuni uffici ai quali si sono aggiunti dal 01/09/2023 quelli diretti da altro dirigente andato in pensione. È stata attuata, nel 2023, la rotazione del dirigente dell'Ufficio viabilità". È stata, inoltre, affermata l'acquisizione di apposite dichiarazioni dai dirigenti nominati per verificare la sussistenza di conflitti di interesse, risultati assenti.*

6.3 Dalle risposte fornite dalla Provincia, si evince un quadro problematico, caratterizzato da criticità rilevanti. Innanzitutto, non è stato approvato il PEG per il 2023. L'art. 169 del TUEL prevede che tale strumento di programmazione debba essere approvato entro 20 giorni dall'approvazione del Bilancio di previsione al cui contenuto è coerentemente collegato. Secondo l'art. 169, comma 1, del D.lgs. n. 267 del 2000 il PEG *"è riferito ai medesimi esercizi considerati nel bilancio, individua gli obiettivi della gestione ed affida gli stessi, unitamente alle dotazioni necessarie, ai responsabili dei servizi"*. Come chiarito dalla Commissione ARCONET nella riunione del 18 gennaio 2023, pur a seguito dell'entrata in vigore della normativa sul PIAO e delle modifiche al c. 3 bis all'art. 169 del TUEL, il PEG *"continua a definire gli obiettivi di gestione e l'assegnazione delle dotazioni finanziarie necessarie al loro raggiungimento e alla successiva valutazione"*. Si ricorda che il PEG, ai sensi del principio contabile applicato 4.1, p.to 10.1 *"facilita la valutazione della fattibilità tecnica degli obiettivi definiti a livello politico orientando e guidando la gestione, grazie alla definizione degli indirizzi da parte dell'organo esecutivo, e responsabilizza sull'utilizzo delle risorse e sul raggiungimento dei risultati. Inoltre, costituisce un presupposto del controllo di gestione e un elemento portante dei sistemi di valutazione. Il PEG chiarisce e integra le responsabilità tra servizi di supporto (personale, servizi finanziari, manutenzioni ordinarie e straordinarie, provveditorato-economato, sistemi*

informativi, ecc.) e servizi la cui azione è rivolta agli utenti finali. Favorendo l'assegnazione degli obiettivi e delle relative dotazioni all'interno di un dato centro di responsabilità favorisce, di conseguenza, il controllo e la valutazione dei risultati del personale dipendente." A tal proposito, risulta anche poco comprensibile la risposta data circa il monitoraggio semestrale del PEG nel 2023, attesa l'assenza di tale strumento in detto anno. Inoltre, si segnala che alla data del 6.4.2025, il PEG 2022 non risulta pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente nella Sezione Amministrazione trasparente, né nella sottosezione performance né in quella Bilanci.

Dai riscontri forniti risulta un significativo livello di sottovalutazione del controllo in argomento e di poca coerenza fra le risposte date: ad esempio, mentre da una parte, si attesta un quasi totale raggiungimento degli obiettivi strategici nelle due annualità e l'individuazione di alcuni parametri in base ai quali l'organo di indirizzo politico avrebbe verificato lo stato di attuazione dei programmi, dall'altra, si afferma l'assenza di strumenti formali di verifica di tali risultati in sede di Giunta o di Consiglio. Giova ribadire che il controllo in esame *"è finalizzato a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo e presuppone una complessa analisi dell'entità delle risorse a disposizione, dei tempi fissati per la realizzazione degli interventi e delle procedure attivate in corso d'opera"* (Sez. Reg. Contr. Marche Deliberazione n. 158/2023/VSGC).

Quanto al Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), nel prendere atto dell'adozione dei Piani per il 2022 e per il 2023, il Collegio non può non sottolineare la grave assenza di iniziative di formazione nel 2023, già scarse nel 2022. Giova ricordare che, per il successo della riforma e per la realizzazione di una programmazione effettivamente integrata, occorre investire sulla formazione del personale al fine di stimolare una rinnovata capacità organizzativa e gestionale del personale dell'Ente. Per quel che riguarda la prevenzione della corruzione e la trasparenza, la formazione e una corretta predisposizione delle misure di prevenzione della corruzione possono contribuire a quella che l'ANAC definisce una *"rinnovata sensibilità culturale"* in cui le misure di prevenzione, piuttosto che essere considerate adempimenti aggiuntivi, siano integrate nella attività che la Provincia è tenuta a svolgere. Ciò al fine del miglior funzionamento dell'amministrazione, al servizio dei cittadini e delle imprese, nel pieno rispetto dei principi costituzionali di imparzialità e

buon andamento. Perplexità destano anche le affermazioni sull'effettiva applicazione di alcune misure di prevenzione della corruzione e della verifica sulla loro attuazione. L'Ente, nella risposta alla nota istruttoria, ha affermato di aver effettuata la rotazione per una sola posizione nel 2023, contrariamente a quanto affermato nelle risposte date al questionario in cui sembrava intendersi un'applicazione più estesa della rotazione. Giova rilevare che nessuna risposta è stata data per il 2022.

Riscontri generici e non esaurienti sono stati forniti circa le modalità di verifica delle dichiarazioni sulle attestazioni di assenza di conflitti di interesse. Limitata è, più in generale, l'attività di verifica e di monitoraggio dell'attuazione delle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza. Si rammenta che esse vanno svolte più volte durante l'anno secondo una tempistica definita nella stessa sottosezione di prevenzione della corruzione e della trasparenza del PIAO (Cfr. ANAC, PNA 2022).

Tenuto conto delle criticità significative riscontrate, si raccomanda alla Provincia di Potenza di attivare tempestivamente tutte le iniziative più idonee per consentire lo svolgimento del controllo strategico in modo adeguato ed effettivo. In secondo luogo, si raccomanda di rafforzare la formazione del personale e l'integrazione dei programmi confluiti nel PIAO secondo le indicazioni della giurisprudenza amministrativa (Cfr. Consiglio di Stato parere n. 506/2022.) e di ANAC nonché di implementare le verifiche sulle misure di prevenzione della corruzione e per la trasparenza per dare effettività e utilità al sistema anticorruptivo definito nel PIAO, nel rispetto dei principi espressi dall'art. 97 della Costituzione.

7. Il controllo sugli equilibri finanziari (sezione 5)

7.1 Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dall'art. 147-*quinquies* del TUEL. Esso 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 (comma 1). Tale controllo comporta anche una valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni (comma 3).

Il controllo in argomento è destinato ad individuare i flussi informativi necessari per attivare tempestivamente gli opportuni processi correttivi a fronte di un andamento gestionale incompatibile con le previsioni di bilancio, in funzione di ripristino dell'equilibrio dei saldi economici e finanziari. Gli equilibri finanziari riguardano le gestioni di competenza, di cassa e dei residui. Gli squilibri individuati dal menzionato responsabile sono segnalati alla Giunta, che emana una delibera di ricognizione periodica economico finanziaria in cui si tiene conto anche dell'esame sull'andamento degli organismi gestionali esterni, potenzialmente idonei a provocare ripercussioni sul bilancio dell'Ente.

7.2 Sulla base dei dati rilevati nel questionario, risulta che il Responsabile del servizio finanziario della Provincia non ha adottato specifiche linee di indirizzo o di coordinamento per lo svolgimento del controllo in entrambe le annualità (punto 5.2), salvo affermare nelle note integrative al questionario che le linee di indirizzo sono *“condivise in sede di conferenza dei dirigenti”*. Con riferimento al coinvolgimento dei soggetti nel controllo degli equilibri finanziari, per l'anno 2022, gli organi di governo, il direttore generale, il segretario ed il responsabile dei servizi finanziari sono stati coinvolti più di due volte: nel 2023, gli organi di governo ed il segretario sono stati coinvolti due sole volte mentre il direttore ed il responsabile dei servizi più di due (p.to 5.3). Alla richiesta della Sezione di illustrare le fasi, le modalità operative e il sistema di reportistica utilizzato, l'Ente ha risposto che l'attività in questione è svolta *“in simultaneità rispetto alle verifiche sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio prevista dall'articolo 193 del TUEL nonché in fase di adozione delle variazioni apportate al bilancio di previsione”*. Il controllo è stato condotto con il coordinamento dell'Ufficio Finanziario e la partecipazione *“dell'Amministrazione”*, del Direttore generale e dei dirigenti competenti.

La Provincia ha anche fatto presente che, poiché alcuni uffici ricevono risorse più consistenti (come quelli che gestiscono funzioni fondamentali, ad esempio viabilità e edilizia scolastica), è stata adottata una strategia di interazione diretta con i singoli dirigenti. Questo approccio è stato adottato anche in considerazione della grave carenza di personale dell'ente e dei compiti gravosi a cui devono far fronte. Gli incontri in questione sono stati occasione anche *“per raccogliere informazioni”* su fattori che potrebbero influenzare gli equilibri di Bilancio,

quali, ad esempio, debiti da riconoscere, spese non previste, minori entrate e variazioni nei residui attivi.

È stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa in entrambe le annualità (p.to 5.6).

Non sono state adottate le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, previste dall'art. 183, co. 8, TUEL per il caso di insufficiente disponibilità di cassa dovute a ragioni sopravvenute (p.to 5.7). Inoltre, l'Ente ha dichiarato di non aver ricostituito la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL (p.to 5.8). La Sezione ha chiesto chiarimenti sul punto alla Provincia che ha evidenziato che

“La risposta negativa è riferita alla mancata ricostituzione della cassa vincolata al 31.12.2023. Si precisa, a tal riguardo, che l'Ente ha comunque rispettato quanto previsto dall'art.195 del TUEL sulle modalità di utilizzo e ricostituzione dei vincoli con i primi incassi a destinazione non vincolata”.

L'Ente ha dichiarato l'assenza di segnalazioni (art. 153, comma 6, del 7 TUEL) per il costituirsi di situazioni – non compensabili con maggiori entrate o con minori spese – tali da provocare squilibri di bilancio (punto 5.9). Il Collegio ha chiesto di chiarire con quale frequenza, rispettivamente nel 2022 e nel 2023, è stata assicurata la verifica che il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa. La Provincia ha risposto che *“La verifica della compatibilità dei pagamenti, con le previsioni di cassa è stata effettuata in occasione del controllo sugli equilibri finanziari. Nell'anno 2022 sono stati adottati n.7 provvedimenti di variazione. Nell'anno 2023 sono stati adottati – n. 9 provvedimenti di variazione”.*

7.3 Si osserva che in entrambe le annualità il Responsabile del servizio finanziario non ha adottato linee di indirizzo. Al riguardo la Sezione sottolinea il rilievo che esse hanno per favorire *“il coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione capaci di effettuare il monitoraggio dei flussi informativi rilevanti per la salvaguardia degli equilibri e di utilizzarli per attivare i necessari interventi correttivi”* (Cfr. Sez. Autonomie 13/SEZAUT/2018/FRG).

Dalla risposta data alla Sezione circa l'illustrazione del sistema messo in atto per il controllo in argomento, sembrerebbe complessivamente evincersi, da una parte, una limitata strutturazione ordinata ed organica del controllo sugli equilibri finanziari consistente, piuttosto, in verifiche informali; dall'altra, una sostanziale coincidenza con quello

ordinariamente svolto ai sensi dell'art. 193 del TUEL. Si ricorda che la *ratio legis* è quella di creare un sistema che sia improntato ad una logica di collaborazione fra tutti gli organi dell'Ente e non di replicare controlli che ordinariamente vengono svolti dal servizio finanziario, come sembra evincersi dalla risposta della Provincia. L'art. 147 quinquies del Tuel, infatti, configura tale controllo come un controllo di regolarità "interno al sistema", *"che rafforza quello tradizionale, che si svolge ai sensi dell'art.1, co.166 e s.s. della Legge n.266/2005, proprio grazie anche al coinvolgimento dell'organo di revisione e dei responsabili dei servizi, coordinati dal responsabile dei servizi finanziari"* (Cfr. Sez. Autonomie cit. 2019). Gli esiti vengono, di regola, comunicati al Segretario dell'Ente locale, mentre gli organi di governo sono i destinatari della relazione periodica. Il coordinamento del responsabile dei servizi finanziari, che coinvolge molteplici soggetti, è svolto alla luce delle norme che disciplinano la partecipazione degli enti al raggiungimento degli obiettivi di finanza pubblica (determinati dal patto di stabilità interno), in attuazione dell'art.81 della Costituzione sul pareggio di bilancio.

Si raccomanda, pertanto, alla Provincia di migliorare e di incrementare questo tipo di controllo anche valorizzando la funzione di indirizzo e coordinamento attribuita al Responsabile del servizio finanziario.

8. Il controllo sugli organismi partecipati (sezione 6)

8.1 Il controllo sugli organismi partecipati è previsto dall'art. 147-*quater* del TUEL, che, al comma 1, dispone: *«L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili».*

Ai sensi del comma 2, *«l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica».* I commi 3 e 4 dell'art. 147-*quater* del TUEL dispongono che *«l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli*

scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente. I risultati complessivi della gestione dell'ente locale e delle aziende non quotate partecipate sono rilevati mediante bilancio consolidato, secondo la competenza economica, predisposto secondo le modalità previste dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni».

Ai sensi del comma 5, tale tipo di controllo si applica, a regime dal 2015, agli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti.

La Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, ha precisato che *«le società partecipate erogano servizi pubblici e/o svolgono attività per conto dell'Ente, pertanto i relativi controlli devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario»; l'Ente proprietario «organizza un idoneo sistema informativo, finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra sé e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, i contratti di servizio, la loro qualità e il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica»; e, ancora, «tutti questi aspetti si articolano in una molteplicità di elementi conoscitivi, indispensabili ad effettuare il monitoraggio sull'andamento della società e a introdurre le misure correttive».* La Sezione delle Autonomie ha anche rilevato che *«alla struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati compete invece l'adozione consapevole e ragionata dei provvedimenti 'adeguati' richiesti dall'art. 14 del TUSP, al fine di garantire la continuità dei servizi pubblici di interesse generale e predisporre piani di risanamento idonei a sostenere il sistema socioeconomico territoriale»* (deliberazione n. 13/SEZAUT/2021/INPR).

8.2 Alla gran parte delle domande presenti nel questionario la Provincia ha risposto negativamente in entrambe le annualità. E' emerso che la Provincia, pur detenendo partecipazioni societarie (punto 6.1), non si è dotata di una specifica struttura per il controllo (punto 6.2), né ha definito, per entrambe le annualità analizzate, indirizzi strategici e operativi annuali (punto 6.3). In nota, la Provincia ha aggiunto che l'assenza di una specifica struttura non consente un puntuale monitoraggio e controllo e segnala la carenza di personale conseguente alla riforma delle province. Risultano solo monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate, individuate in conformità alla normativa del TUSP (punti 6.5 e 6.6).

Su richiesta della Sezione, l'Ente ha allegato un *“prospetto riepilogativo delle società partecipate approvato in sede di “Revisione Ordinaria delle partecipazioni possedute dalla Provincia di Potenza ai sensi dell’articolo 20 del Dlgs n. 175/2016. Ricognizione anno 2023 per l’anno 2022” giusta Deliberazione del Consiglio Provinciale n. 47/2023”*. Da tale prospetto è emerso che la Provincia di Potenza ha partecipazioni dirette in APEA S.r.l. e in altre società che, tuttavia, risultano in liquidazione (Società Alberghiera Lucana srl; Piani e Programmi di Azione Locale soc. cons. a r.l.; PA.TE.COR S.r.l.; Confidi Consorzio Nazionale Fidi e Garanzie soc. cons. per azioni). Ha, altresì, partecipazioni dirette in alcune Fondazioni (Fondazione Leonardo Sinisgalli; Fondazione Francesco Saverio Nitti; Fondazione Lucana film commission; Fondazione Emanuele Gianturco; Fondazione Giustino Fortunato).

L'Ente riferisce che è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra la provincia e le partecipate; tuttavia, afferma che nella nota informativa allegata al rendiconto è assente la doppia asseverazione da parte dei rispettivi organi di controllo in entrambe le annualità (p.to 6.7). Su richiesta di chiarimenti del Collegio, la Provincia ha replicato che: *“L’approvazione del rendiconto dell’Ente avvenuta con Deliberazione del Consiglio n. 18 del 27 luglio 2023 è precedente all’approvazione del bilancio della partecipata approvato con assemblea dell’assemblea dei soci il 6 dicembre 2023. La considerazione delle risultanze della partecipata si riprendono in occasione dell’approvazione del bilancio consolidato avvenuta con Deliberazione del Consiglio n. 33 del 31 ottobre 2023”*.

8.3 Dal questionario e dai successivi riscontri, risulta che il controllo in argomento non sembra attuato in maniera coerente con le disposizioni dell’art. 147 quater del TUEL né con quanto previsto dallo stesso *“Regolamento sui controlli interni”* dell’Ente.

Ciò potrebbe denotare una ridotta considerazione, da parte della provincia, del rilievo del controllo in questione.

La *“ratio”* del controllo sugli organismi partecipati è volta a consentire la valutazione degli effetti che si possono determinare sul bilancio dell’Ente in relazione all’andamento economico finanziario degli organismi a cui partecipa, al fine di adottare eventuali misure correttive per contenere possibili squilibri finanziari nel bilancio dell’ente e, per tale via, sul

conto economico consolidato delle Pubbliche amministrazioni, rilevante a fini di verifica del rispetto degli accordi eurounitari.

Si richiama, pertanto, la Provincia al rispetto della normativa al fine di scongiurare riflessi negativi per la sana gestione dell'Ente.

In relazione all'assenza della doppia asseverazione, si ricorda che la possibilità di valutare gli equilibri degli enti territoriali tenendo conto anche dei risultati degli organismi partecipati, presuppone che sia garantita perfetta corrispondenza tra le poste debitorie e creditorie degli enti e le reciproche registrazioni tenute dai rispettivi organismi. A tal fine l'ordinamento prevede che venga predisposta un'informativa, asseverata dai rispettivi organi di revisione, che evidenzii analiticamente eventuali discordanze e ne fornisca la motivazione (art. 11 co. 6 lett. j) d.lgs. n.118/2011). L'asseverazione da parte dell'organo di revisione degli enti strumentali e delle società controllate e partecipate è sempre necessaria, a nulla rilevando che dal bilancio societario sia possibile individuare in modo analitico i singoli rapporti debitori e creditori esistenti nei confronti dell'ente socio (Cfr. delibera n.1/SEZAUT/2015/FRG).

9. Il controllo sulla qualità dei servizi (sezione 7)

9.1 L'art. 147, comma 2, lett. e) del TUEL attribuisce agli enti locali il compito di *«garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente»*. La citata norma intende indirizzare l'organo preposto, eventualmente anche esterno all'Ente, verso verifiche di gradimento che non siano, come in passato, episodiche e saltuarie, ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo rinnovato, adatto a un modello di controllo che si attegga come una novità (cfr. Sez. Reg. Contr. Sicilia Delibera 65/2023/VSGC).

La Sezione delle Autonomie, nella deliberazione n. 23/2019/INPR, sottolinea che *«Il controllo di qualità è quello che più prettamente si applica in condizioni che presuppongono un livello di impegno civico avanzato, in cui alle prestazioni atte a soddisfare i bisogni si rapporta il gradimento dell'utenza»*. Invero, tale tipologia di controllo è funzionale all'individuazione dei bisogni dell'utenza dedotti dalla misurazione del livello di soddisfazione e, in ultima analisi,

costituisce una verifica del grado di utilità effettivamente conseguito dall'attività di gestione.

9.2 Nella relazione-questionario la Provincia afferma, sia per il 2022 che per il 2023, di non aver adottato la Carta dei servizi (punto 7.1). Per l'anno 2022, l'Ente specifica che dopo la riforma che ha modificato compiti e funzioni delle Province *"ha dovuto rivedere il modello organizzativo più volte"*. Afferma di non aver effettuato l'analisi sulla qualità *"effettiva"* dei singoli servizi in termini di prontezza ovvero tempestività/adeguatezza, coerenza ed esaustività delle risposte alle richieste degli utenti e di minori disagi o imprevisti prodotti da disservizi (punto 7.2), e che per le verifiche sulla qualità dei servizi viene utilizzato un solo 1 indicatore di risultato (punto 7.3), senza estensione agli organismi partecipati (punto 7.4).

La Provincia dichiara che nell'anno 2022 sono stati elaborati ed applicati gli indicatori b) e h) (tempestività dell'erogazione e compiutezza del servizio); nel 2023, invece, non sono stati elaborati ed individuati indicatori (punto 7.5). La risposta (ND) viene fornita laddove si chiede se gli indicatori abbiano soddisfatto i requisiti di appropriatezza (punto 7.6). L'Ente afferma, poi, che gli *standard* di qualità programmati annualmente non sono conformi alla Carta dei servizi o ad altri atti similari in materia (punto 7.7), e che, in entrambe le annualità, non è stato effettuato un rilevamento sulla soddisfazione degli utenti su tutti i servizi erogati (punto 7.8). In Nota al questionario, per entrambe le annualità, l'Ente, aggiunge, tuttavia, di aver messo a disposizione sul proprio sito il questionario di *customer satisfaction*. In proposito, l'Ente ha inviato, su richiesta di questa Sezione, un elenco dei servizi che eroga. Il documento, per la verità, elenca e descrive principalmente le attività svolte dagli uffici della Provincia. Inoltre, l'Ente dichiara che non sono stati effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni (punto 7.9). Non risultano forme di coinvolgimento dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli *standard* di qualità (punto 7.10) né un innalzamento degli *standard* economici o di qualità dei servizi (punto 7.11).

9.3 Il Collegio rileva gravi carenze nel controllo in argomento, sostanzialmente non svolto dalla Provincia. Pur prendendo atto dell'affermata carenza di personale che renderebbe di

difficile attuazione questo tipo di controllo, la Sezione non può non evidenziare che, seppure in misura proporzionata all'effettiva sostenibilità organizzativa, il controllo in questione va svolto anche al fine di superare logiche di autoreferenzialità e di assenza di *accountability*. La Sezione evidenzia, inoltre, che le informazioni fornite dall'Ente riguardano le attività svolte dagli uffici provinciali e non attengono ai servizi pubblici erogati dalla Provincia e dagli organismi partecipati.

Si rammenta che il controllo sulla qualità dei servizi è finalizzato ad intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, a fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito. In questa prospettiva, dunque, il controllo sulla qualità dei servizi si pone come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni (cd. "*cruscotto direzionale*"), del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'Ente (*ex multis*, C. conti, Sezione Reg. di controllo per la Sicilia, deliberazioni n. 228/2022/VSGC e nn. 64 e 65/2023/VSGC; C. conti, Sezione Reg. di controllo per la Lombardia, deliberazione n. 79/2021/VSGC).

Quanto ai questionari resi disponibili sul sito e di cui l'ente riferisce, giova rammentare che la misurazione della qualità di un servizio non concerne solo il profilo soggettivo del suo gradimento, ma s'inserisce nel processo programmatico dell'Ente, che può concepire quale obiettivo ulteriore il miglioramento della qualità delle prestazioni. Ciò nasce dalla tendenza a ritenere che tutte le caratteristiche delle prestazioni siano misurabili, con la conseguenza che si possono prefissare degli standard di qualità oggettivi che l'Ente è tenuto a perseguire. Quando il raffronto tra la qualità programmata secondo standard di gradimento e la qualità erogata concretamente dai servizi dà esito positivo, il relativo controllo può considerarsi compiuto, diversamente occorrono iniziative correttive.

Si raccomanda, pertanto, alla Provincia di attuare organicamente questo tipo di controllo per tutti i servizi pubblici erogati dall'Ente e dai propri organismi partecipati, anche mediante l'effettiva elaborazione di indicatori atti a rappresentare compiutamente le dimensioni della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate. Inoltre, la Provincia

dovrebbe avviare confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli qualitativi raggiunti da altre amministrazioni e procedere con consultazioni di soggetti portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli *standard* di qualità, ai fini di un miglioramento degli standard economici e di qualità dei servizi.

10. Appendice sul PNRR

10.1 Anche per queste annualità, come per la precedente, la Sezione Autonomie ha allargato l'ambito di verifica anche al sistema di funzionamento dei controlli interni sul PNRR. Ciò per cogliere *“le azioni dell'Ente relative all'implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori”* (Sez. Aut. Deliberazione n. 2/2024/INPR). Il quadro normativo è delineato da diverse fonti, a cominciare dall'art. 1, comma 4, lett. o) e dell'art. 9 del D.L. n. 77/2021 cui sono seguite indicazioni specifiche da parte del MEF RGS.

I controlli sull'attuazione degli interventi del PNRR risultano di particolare interesse per tutti gli enti locali, in quanto forniscono utili indicazioni per implementare in modo efficace la governance ai fini del coordinamento dei diversi soggetti istituzionali coinvolti nell'attuazione di target e milestone del PNRR di cui l'Ente locale è soggetto attuatore, nonché per orientare il sistema di controllo al fine di verificare il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati dalla timeline interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE. L'entità delle risorse del PNRR messe a disposizione degli enti locali amplia, infatti, la loro capacità di spesa imponendo elevati livelli di efficienza, che non possono prescindere da una adeguata risposta sul piano organizzativo.

10.2 Nel questionario, l'Ente, soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi PNRR (punto 1), riferisce, da una parte, che l'Organo politico valuta congrua ed efficace la *governance* adottata ai fini dell'attuazione delle misure del PNRR (punto 2) e, dall'altra, che lo stesso non ha indirizzato direttive agli organi amministrativi e di controllo interno in tema di *auditing* finanziario-contabile e di *auditing* sulla *performance* (punto 3). Alla richiesta istruttoria del Collegio di descrivere la governance adottata la Provincia di Potenza ha

allegato *“un estratto del D.P. con lo schema adottato”*, precisando che *“Dal 2022, a campione, vengono controllati anche le determinazioni che riguardano il PNRR”* il cui contenuto è, tuttavia, riferito a un decreto presidenziale n.84 del 18/05/2023 in cui *“è stato disposto, tra l'altro, quanto segue: direttive dell'organo politico sul ciclo di gestione fondi del pnrr”*. Nulla viene riferito per il 2022.

Alla richiesta della Sezione di chiarire perché l'organo di indirizzo politico non ha emanato direttive agli organi amministrativi e di controllo per ottimizzare il ciclo di gestione dei fondi PNRR e di indicare, per entrambe le annualità, quanti e quali tipi di controllo sono stati fatti sulle procedure di gara, l'Ente ha riferito genericamente sui controlli effettuati dal RUP, specificando che *“particolare attenzione viene riservata al controllo sull'assenza dei conflitti di interessi e sulla definizione dei titolari effettivi dei contratti. I medesimi accertamenti vengono effettuati dai singoli uffici per gli affidamenti diretti sottosoglia. Inoltre, a campione la segreteria generale dell'ente sorteggia periodicamente gli operatori economici per i quali i rup eseguono le verifiche di rito”*.

Inoltre, l'Ente ha dichiarato che al suo interno è stata individuata una struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR (p.to 7) sulla cui istituzione e composizione la Sezione ha chiesto chiarimenti. La Provincia ha risposto evidenziando che *“La struttura del responsabile/referente per l'attuazione dei progetti finanziati da fondi PNRR è costituita dal dirigente dell'ufficio gestore dei finanziamenti, coadiuvati dalle singole U.O. e dai rup dei singoli interventi. Per ogni sovvenzionamento viene verificata e attestata l'assenza di doppio finanziamento sul sistema REGIS”*. L'ente risulta abbia adottato, in entrambe le annualità, procedure di monitoraggio degli atti amministrativi connessi all'attuazione del PNRR al fine di prevenire ed individuare rischi di frode, corruzione, conflitti di interesse (p.to 9). In proposito, il Collegio ha invitato l'Ente a descrivere le procedure e di chiarire la risposta data al punto 10 sul perché, in entrambe le annualità in esame, *“non sono stati effettuati controlli volti a prevenire la violazione del principio del divieto di doppio finanziamento come previsto dalla Circolare MEF 33/2021”*. La Provincia si è limitata a rispondere che *“per ogni sovvenzionamento viene verificata e attestata l'assenza di doppio finanziamento sul sistema REGIS”*.

Risulta ancora in itinere al 2023 lo sviluppo e l'implementazione di un sistema informativo integrato a supporto della funzione strategica e gestionale al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del PNR nei tempi programmati e, in caso contrario, di adottare eventuali provvedimenti correttivi nel corso della gestione (p.to 12). Non sono stati prodotti report indirizzati agli organi direzionali per monitorare nel corso della gestione il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR (p.to 13). Sussistono, invece, strumenti di coordinamento tra i diversi uffici perché vi sia la condivisione del cronoprogramma e degli obiettivi da raggiungere (p.to 14). In proposito, il Collegio ha richiesto una sintetica descrizione. La provincia ha risposto che *“La gestione dei fondi PNRR è gestita unicamente dall'Ufficio Edilizia e patrimonio che, anche attraverso la Direzione generale, coordina gli adempimenti con l'Ufficio Gare e l'Ufficio Finanziario”*.

Risulta che l'ente abbia predisposto controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR. La Sezione ha quindi chiesto quali siano tali soggetti esterni e che tipi di controllo siano svolti su di essi e con quali esiti. In proposito la Provincia ha risposto che: *“Negli anni 2022/2023 sono stati affidate 45 appalti per l'esecuzione dell'opere finanziate dal PNRR ad altrettanti soggetti esterni. Inoltre, sono stati affidati a 87 professionisti esterni servizi tecnici relativi a progettazione, direzione dei lavori, coordinamento della sicurezza e collaudo.*

Hanno coadiuvato gli uffici provinciali nel controllo degli atti, tramite le implementazioni dei dati dei singoli procedimenti sul sistema REGIS, il personale esterno all'uopo assegnato alla Provincia” di cui l'Ente fornisce un'elencazione.

10.3 La Sezione, nel prendere atto delle risposte – talora contraddittorie fra loro - sia al questionario che al riscontro istruttorio, osserva che il controllo in argomento appare organizzato in modo disorganico con il rischio che non produca gli effetti desiderati di una ottimale gestione delle risorse del PNRR e della realizzazione degli obiettivi cui sono esse finalizzate a beneficio della collettività. Si raccomanda, pertanto, all'ente di porre maggiore attenzione e impegno nell'attuazione del sistema dei controlli sull'utilizzo di tali fondi. Innanzitutto, a cominciare dall'adozione di apposite direttive da parte dell'organo di indirizzo, assenti nel 2022 e sulla cui adozione nel 2023 la risposta non è chiara. Analogamente vanno implementati report di monitoraggio per verificare, con continuità, i

progressi nella realizzazione delle iniziative finanziate. I riscontri forniti sui controlli effettuati sugli atti del PNRR, sulle procedure di gara nonché sui conflitti di interessi e sulla prevenzione della violazione del divieto di doppio finanziamento sono generici, a volte contraddittori e privi di dati quantitativi.

Tali elementi, uniti all'assenza di un adeguato sistema informativo a supporto della gestione e del controllo, costituiscono un'evidenza di una scarsa attenzione dell'Ente, almeno nelle due annualità considerate, a verifiche sulla gestione dei fondi PNRR.

Si rammenta che il sistema organizzativo interno (c.d. "governance") dovrebbe tra l'altro, a coordinare i tre principali soggetti coinvolti nell'attuazione di milestone e target del PNRR (ufficio finanziario, ufficio tecnico e segretario comunale) che dovrebbero assicurare: a) l'adozione delle modalità di contabilizzazione derogatorie delle risorse del PNRR; b) il rispetto delle scadenze di rendicontazione; c) i controlli di regolarità fondamentali per rilevare tempestivamente irregolarità gestionali o gravi deviazioni da obiettivi; d) la predisposizione di un sistema informativo con cui garantire la tracciabilità contabile dei flussi finanziari ed il puntuale rispetto del vincolo di destinazione impresso sulle risorse incluse nel PNRR (cfr. Sez. Reg. Contr. Marche, Deliberazione n. 24/2024/VSGC).

A fronte di risposte evasive della Provincia, la Sezione raccomanda anche di rafforzare le misure di prevenzione di frodi e conflitti di interesse in ogni fase dei procedimenti di gara alla stregua di quanto previsto dal MEF RGS nella circolare RGS n. 30 dell'11 agosto 2022 (*Linee Guida per lo svolgimento delle attività di controllo e rendicontazione delle Misure PNRR di competenza delle Amministrazioni centrali e dei Soggetti Attuatori*) nonché nella Circolare del 28 marzo 2024, n. 13 con la quale vengono adottate le Appendici tematiche aventi ad oggetto "La prevenzione e il controllo del conflitto di interessi ex art. 22 Reg. (UE) 2021/241" e "La duplicazione dei finanziamenti ex art. 22 par. 2 lett. c) Reg. (UE) 2021/241". Tali Appendici compendiano, ed ulteriormente definiscono, gli step procedurali che i Soggetti Attuatori e le Amministrazioni titolari di Misure PNRR (o gli Enti attuatori "esterni" da queste delegati) devono porre in essere anche, ma non solo, attraverso le previste funzionalità del Sistema Informativo ReGiS.

Il Collegio raccomanda all'Ente un tempestivo rafforzamento dei controlli in argomento tenuto anche conto degli effetti che possono derivare dalla mancata attuazione degli interventi del Piano.

11. Considerazioni conclusive

L'esame dei referti annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni della Provincia di Potenza per gli anni 2022 e 2023 e i chiarimenti forniti evidenziano un forte scostamento tra quadro regolatorio - impostato in coerenza con la normativa anche se per taluni aspetti, come per il controllo sugli organismi partecipati, da aggiornare - e l'attuazione dei controlli.

Per molti di essi, come sopra illustrato, sussistono criticità significative e gravi tali da minare complessivamente la credibilità dei controlli attuati. A ciò si aggiungano le risposte, a volte sommarie e a volte contraddittorie fra loro, fornite dalla Provincia in diverse Sezioni del questionario, indice di una limitata attenzione dell'Ente ad una regolare e corretta implementazione dei controlli interni volti a supportare l'Ente nella corretta e proficua gestione delle attività di competenza e delle risorse assegnate a beneficio della collettività cui esse sono rivolte.

La Sezione, pertanto, raccomanda all'amministrazione di rafforzare e implementare complessivamente la concreta attuazione dei controlli interni per garantirne il disegno sistematico, il reale funzionamento e l'efficacia rispetto agli obiettivi fissati dall'articolo 147 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e riserva ai successivi controlli le valutazioni sulle misure consequenziali alla presente deliberazione

P Q M

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Basilicata, a conclusione degli accertamenti istruttori sui Referti annuali della Provincia di Potenza relativi al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli esercizi 2022 e 2023, ai sensi dell'art. 148 T.U.E.L., con riserva di analisi dei successivi referti, anche al fine della verifica

dell'avvenuto adeguamento dell'Ente ai rilievi della Sezione e, per quanto previsto dall'art. 148, comma 4, TUEL in tema di responsabilità sanzionatoria

ACCERTA

La parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio della Provincia di Potenza negli esercizi 2022 e 2023, nei limiti e con le osservazioni precisati in motivazione.

RACCOMANDA

All'Ente, sotto la sua responsabilità e nell'esercizio dei poteri discrezionali che gli competono, di aggiornare la propria regolazione e di garantire l'attuazione sistematica, il reale funzionamento e l'efficacia dei controlli rispetto agli obiettivi fissati dagli artt. 147 e seguenti T.U.E.L., nonché di intraprendere, per l'anno in corso, tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità riscontrate per ciascuna tipologia di controllo

DISPONE

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente della Provincia, al Presidente del Consiglio provinciale e all'Organo di revisione dell'Ente.
- che, ai sensi dell'art. 31 del D.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga pubblicata sul sito internet dell'Amministrazione secondo le modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deliberato in Potenza nella camera di consiglio dell'8 aprile 2025

La Relatrice

F.to Dott.ssa Elisabetta Midena

Il Presidente

F.to Dott. Giuseppe Tagliamonte

Depositata in Segreteria il 10 aprile 2025

Il Funzionario Preposto all'Ufficio di supporto

F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO