



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria

composta dai Magistrati

Dr.ssa Rossella SCERBO	Presidente
Dr.ssa Emanuela Friederike DAUBLER	Referendario
Dr.ssa Sabina PINTO	Referendario
Dr.ssa Maria LEPORE	Referendario
Dr. Cosmo Cesare COSENTINO	Referendario, relatore
Dr.ssa Mariagrazia PELLECCIA	Referendario
Dr. Lucio GRAVAGNUOLO	Referendario

ha emesso la seguente

Deliberazione

VISTI gli artt. 81, 97 e 100, comma 2, della Costituzione;

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti del 16 giugno 2000, n. 14/2000, che ha approvato il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, nel testo modificato, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza del 19 giugno 2008, n. 229/CP/2008 (G.U. n. 153 del 2.7.2008);

VISTO l'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (T.U. delle leggi sull'ordinamento degli enti locali) e ss. mm. ii, novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'art. 3, del d.l. n. 174/2012, così come modificato dall'art. 33 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

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 l'art. 14 del decreto legislativo 14 marzo 2013 n. 33;

VISTA la Deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR recante le linee guida e relativo questionario 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 anni 2022-2023 (art. 148, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267);

ESAMINATO il referto della Provincia di Cosenza, per l'anno 2023, elaborato sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione delle Autonomie;

VISTA la nota istruttoria prot. n. 913 del 5/03/2025 di questa Sezione, trasmessa alla Provincia di Cosenza con la quale sono stati richiesti chiarimenti in merito al referto in argomento;

VISTA la nota della Provincia di Cosenza, acquisita al protocollo n. 1307 del 25/03/2025 di questa Sezione, con la quale sono stati trasmessi i chiarimenti richiesti;

VISTO il decreto presidenziale con il quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio del 20 maggio 2025 il relatore, Ref. Cosmo Cesare Cosentino;

FATTO

La Sezione delle Autonomie della Corte, con deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR, ha approvato le linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 -2023 (art. 148, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267).

La disposizione richiamata circoscrive l'ambito soggettivo di applicazione ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, alle città metropolitane ed alle province.

Come disposto dalla deliberazione della Sezione Autonomie e dalla normativa, la Provincia di Cosenza ha trasmesso a questa Sezione, mediante l'applicativo "Con.Te.", il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2023.

A seguito dell'analisi della relazione-questionario, rendendosi necessaria l'acquisizione di ulteriori elementi a supporto dell'attività istruttoria, il Magistrato istruttore, con nota istruttoria prot. n. 913 del 5 marzo 2025, ha chiesto chiarimenti in merito ad alcune criticità emerse dal referto in argomento;

Le informazioni richieste e la documentazione a supporto delle stesse sono state fornite con nota a firma del Segretario Generale, del Dirigente del settore bilancio e programmazione e del Presidente della Provincia di Cosenza, acquisita al protocollo n. 1307 del 25 marzo 2025.

Sulla base di quanto sopra, è possibile esprimere le seguenti considerazioni in

DIRITTO

1. Inquadramento giuridico e giurisprudenziale.

Indice dell'importanza del controllo del corretto funzionamento dei controlli interni è la sua previsione già nell'art. 3, comma 4, della legge n. 20 del 1994, il quale prevede che le Sezioni regionali, nell'ambito del controllo sulla gestione, esercitino tale specifico controllo. Ciò allo scopo di valutare l'azione amministrativa sotto il profilo dell'efficienza, efficacia ed economicità della stessa.

Ancora, con l'art. 7, comma 7 della legge n. 131 del 2003, in attuazione dell'articolo 118 della Costituzione, il legislatore ha sentito la necessità di specificare, in materia di esercizio delle funzioni amministrative degli enti locali che le Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti *“verificano nel rispetto della natura collaborativa del controllo sulla gestione (...) il funzionamento dei controlli interni e riferiscono sugli esiti delle verifiche esclusivamente ai consigli degli enti controllati”*. Ciò, al fine precipuo di assicurare la sana gestione, nell'ottica del principio di *“buona amministrazione”*, tramite il controllo dell'attività amministrativa autonomamente esercitata dagli enti territoriali.

Il reticolo normativo, infine, è completato dalle previsioni del TUEL, come più volte novellate nel corso degli anni. In particolare, l'art. 148, comma 1, del 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”*, sulla scorta del referto annuale sui controlli interni trasmesso dal sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti o dal presidente della provincia. Infine, il comma 4, dell'art. 148, prevede che *“in caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo... 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”*.

Con riguardo all'aspetto giurisprudenziale, 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.

Sul punto, la Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR ha affermato che *“il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce un presidio efficace per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di sana gestione e di stabilità finanziaria, oltreché per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali”* e che *“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 e alimentare gli obiettivi operativi in un quadro organizzativo più strutturato e consapevole”*. Vieppiù, con la delibera n. 5/SEZAUT/2017/INPR, hanno precisato che *“il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali”*.

Da quanto sopra emerge come il sistema dei controlli interni si connoti per essere uno strumento indispensabile di ausilio per le amministrazioni, ai fini del corretto svolgimento delle attività gestionali e di programmazione.

Sempre la Sezione delle Autonomie ha specificato che *“per garantire l'efficacia del sistema dei controlli interni è necessario che le amministrazioni affrontino lo schema di relazione – questionario evitando la logica del mero adempimento formale”*, dando un'importante indicazione su come leggere e verificare i contenuti del questionario/referto, il quale deve essere valutato in un'ottica complessiva, cercando di comprendere se il sistema di controllo interno sia stato progettato in modo efficace e sia stato correttamente applicato, in modo tale da rilevare il corretto funzionamento dei processi gestionali o riscontrarne *deficit* rilevanti.

Tanto premesso di seguito si riportano le criticità riscontrate alla luce dell'istruttoria innanzi richiamata e dai questionari/referto come trasmessi dall'Ente.

2. La situazione generale dei controlli interni nella Provincia di Cosenza.

La Provincia di Cosenza ha dichiarato che il sistema dei controlli interni per la regolarità amministrativa e contabile, il controllo di gestione, il controllo strategico, il controllo sugli equilibri finanziari controllo sugli organismi partecipati ed il controllo sulla qualità dei servizi, sono esercitati in conformità a quanto previsto dai regolamenti. Inoltre, l'Ente ha

riferito, nella nota di risposta alla richiesta istruttoria, che è consapevole dell'importanza dell'attività di controllo interno, impegnandosi ad una *“sempre più completa ed effettiva attuazione, per la quale si sono profusi e si profonderanno i necessari sforzi nell'avvenire prossimo”*.

I “report” ufficializzati (previsti e prodotti) nell'esercizio oggetto d'esame sono i seguenti:

- n. 6 previsti e n. 6 effettivamente prodotti per il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile;
- **n. 1 previsto e n. 0 effettivamente prodotti per il controllo di gestione;**
- **n. 1 previsto e n. 0 effettivamente prodotto per il controllo strategico;**
- n. 2 previsti e n. 2 effettivamente prodotti per il controllo sugli equilibri finanziari;
- n. 1 previsti e n. 1 effettivamente prodotti per il controllo sugli organismi partecipati;
- n. 2 previsto e n. 2 effettivamente prodotto sul controllo sulla qualità dei servizi.

Orbene, rispetto a quanto dichiarato dall'Ente nel questionario relativo al 2022, risulta sostanzialmente invariato il numero dei report “previsti”. Si registra, invece, un peggioramento, nel 2023, in relazione ai report “prodotti”, in quanto nel precedente esercizio tutti i controlli avevano registrato la produzione di almeno un report.

All'esito della fase istruttoria, è dato rilevare che, per talune tipologie di controllo, una discrasia tra i report previsti e quelli effettivamente prodotti.

Dal questionario relativo al 2023, poi, risultano le seguenti indicazioni che sono state oggetto di istruttoria.

- a) Con riferimento al quesito 1.2, lett. a) (numero di report previsti ed effettivi) sono stati ufficializzati n. 6 report, anche se il regolamento dei controlli interni prevede (a pag.6) che vengano elaborati dei report trimestrali. Per tali motivi, in fase istruttoria, si è chiesto all'Ente di riferire in merito ai 2 report, ulteriori, che sono stati prodotti. L'Ente ha risposto di aver inserito, nel conteggio dei report effettivamente prodotti anche le relazioni semestrali previste dal regolamento, precisando che in futuro i due tipi di documenti saranno, opportunamente, indicati in modo distinto, al fine di non ingenerare confusione.
- b) Con riferimento al quesito 1.2, lett. b) (numero di report previsti ed effettivi), l'Ente ha indicato, nel questionario, di non aver effettivamente prodotto nessun report relativo al controllo di gestione. Tenuto conto che, all'art. 8 del regolamento, è prevista la produzione di un report intermedio e di uno annuale, in fase istruttoria, si è chiesto all'Ente di riferire sul punto. L'Ente ha risposto che il report in questione è stato deliberato dal Presidente della Provincia con disposizione n. 51 del 30.08.24,

dopo l'approvazione del rendiconto ed è stato trasmesso con pec, in data 09.09.2024, alla Sezione regionale della Corte dei conti, come previsto dall'art. 198 *bis* del TUEL.

- c) Con riferimento al quesito 1.2, lett. c) (numero di report previsti ed effettivi), l'Ente ha indicato, nel questionario, di non aver effettivamente prodotto nessun report relativo al controllo strategico. Tenuto conto che, all'art. 12 del regolamento, è prevista la produzione di almeno un report annuale, in fase istruttoria, si è chiesto all'Ente di riferire sul punto. L'Ente ha risposto che la relazione sulla *performance*, contenente la relazione conclusiva sulla realizzazione degli obiettivi e programmi strategici (*rectius* report sul controllo strategico di cui all'art. 12, comma 6 del regolamento) è stata approvata in data 8.11.2024, con disposizione del Presidente n. 60 e, quindi, solo dopo l'approvazione del rendiconto dell'esercizio 2023.

2.1. Il ritardo nell'approvazione dei documenti contabili e la mancanza di report.

In fase istruttoria, in merito a tale criticità, si è osservata e rilevata la mancanza dei report previsti sul controllo di gestione e su quello strategico (come sopra rappresentato) e, di conseguenza, sono stati richiesti chiarimenti (anch'essi sopra esposti).

In fase istruttoria, inoltre, si è verificato che l'Ente ha dichiarato, nella "relazione sulla *performance*" del 2023 (vedi pag. 4 del documento redatto dopo la compilazione del questionario), che *"non è stato possibile addivenire ad una formale definizione degli obiettivi operativi secondo tempistiche tali da consentire uno specifico e sistematico monitoraggio nel corso dell'esercizio. Nonostante le contingenti difficoltà, tutti i Dirigenti sono stati coinvolti nella formulazione di proposte di obiettivi da condividere con l'Organo di Governo ed ognuno di loro ha apportato un contributo proficuo per l'Ente"*.

In sostanza, l'Ente ha giustificato la mancanza di tali report, sulla scorta della mancata predisposizione del rendiconto dell'esercizio 2023. Nello specifico, l'Ente ha giustificato l'insufficienza della relazione sul controllo strategico, sulla scorta del ritardo nella predisposizione dei documenti contabili prodromici alla redazione dei successivi documenti necessari al procedimento dello stesso controllo strategico.

Orbene, è evidente che l'attività di controllo, gestionale e strategico, assume maggiore precisione e determinatezza se condotta alla luce dei dati e dei riscontri forniti dal rendiconto di gestione. È, altrettanto, evidente che, l'attività di controllo deve essere svolta seguendo una precisa scansione temporale. Ciò perché, qualsiasi attività di controllo è utile se consente di intervenire nella ricerca delle criticità e nel conseguente miglioramento della attività e dei risultati oggetto del controllo stesso. Per tali ragioni, un'attività di controllo eseguita secondo

uno schema temporalmente molto distanziato e, quindi, in modo s coordinato dall'oggetto del controllo, non consente di ottenere l'effetto naturale del controllo stesso. Il mancato rispetto delle scansioni temporali, pertanto, consegna un risultato, dell'attività di controllo, fine a sé stesso, non riuscendo ad influire sul miglioramento e sul perfezionamento dei processi e delle azioni controllate.

A conferma di tale assunto, devono essere letti, in combinato disposto, le seguenti disposizioni:

- l'art. 147 bis del TUEL, prevede che: *“l'unità preposta al controllo strategico (...) elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi”*;
- l'art. 10, comma 1, lett. b), del d.lgs. n. 150/2009 (c.d. decreto “Brunetta”), in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, prevede che ogni Ente adotti annualmente una *“relazione sulla performance”*, che evidenzi i risultati organizzativi e individuali raggiunti rispetto ai singoli obiettivi programmati;
- l'art. 14, comma 4, lettera c), del d.lgs. n. 150/2009, prevede che la relazione dovrà essere validata dal Nucleo di valutazione dell'ente e che tale validazione, ai sensi dell'art. 14, comma 6, del decreto, è condizione inderogabile per l'accesso agli strumenti premiali adottati dall'ente.

Dalle disposizioni, su richiamate, emerge come il processo di controllo gestionale e strategico sia prodromico all'attività di programmazione di gestione ed a quella di concessione ed elaborazione degli strumenti premiali, quest'ultimi necessari per implementare una maggiore efficienza, efficacia ed economicità dell'attività dell'ente.

Orbene, un ritardo nella redazione del rendiconto di gestione ha comportato un forte ritardo nella elaborazione e redazione dei report sul controllo di gestione e su quello strategico, con le conseguenze appena evidenziate, in termini di mancata/ritardata verifica dei risultati previsti, oltre che in termini di ritardata adozione delle misure di intervento, rispetto alle criticità riscontrate. La presente criticità, ove non risolta, riduce sensibilmente il valore dei controlli in questione, sino a renderli quasi inutili e senza un effettivo impatto sul buon andamento dell'Ente.

Medesima riflessione deve essere fatta in merito all'adozione del Piano esecutivo di gestione 2024-2026 (PEG), il quale è stato adottato solo in data 8.05.2024, quando avrebbe dovuto essere approvato entro 30 giorni dall'approvazione del bilancio di previsione (art. 17 del

Regolamento di contabilità, approvato con deliberazione n. 3 del 10.01.2013). Quest'ultimo, ai sensi dell'art. 151, comma 1, del TUEL, deve essere approvato entro il 31 dicembre di ogni anno, secondo il principio della programmazione e, pertanto, il PEG aveva come scadenza il 30 gennaio 2024. Deve darsi atto che, il decreto del Ministro dell'Interno, del 22 dicembre 2023, ha differito, al 15 marzo 2024, il termine per la deliberazione del bilancio di previsione 2024-2026 degli enti locali, previa indicazione delle motivazioni che non hanno consentito l'approvazione del bilancio nei termini, individuate tra quelle previste nel decreto citato, nella deliberazione consiliare di approvazione del bilancio di previsione (FAQ Arconet n. 54 del 28.12.2023). Pertanto, anche tenendo conto del differimento del termine di adozione del PEG, quest'ultimo risulta essere stato adottato circa due mesi dopo il limite eccezionale stabilito, comportando una chiara lesione del principio della programmazione. Tra l'altro, l'Ente non ha fornito, in sede istruttoria, nessuna motivazione sulla necessità e sulle motivazioni che lo hanno spinto a differire il termine di adozione del bilancio di previsione, violando il decreto ministeriale e in contrasto con quanto previsto dalla Commissione Arconet.

2.2. Osservazioni

Anche se l'Ente ha dato dimostrazione di essere consapevole dell'importanza che rivestono i controlli interni, emerge già un primo elemento di criticità relativo ai ritardi nella redazione di documenti contabili prodromici a tali attività di controllo, in grado di frustrare il principio della programmazione. Per tali motivi sembra che l'implementazione di un sistema di controlli interni, efficiente ed integrato, sia ancora in fase di sviluppo e di miglioramento.

È il tempo di passare all'analisi dei singoli controlli, al fine di verificare se queste prime impressioni trovino, o meno, riscontro nell'effettiva implementazione dell'attività di controllo interno. Si evidenzia, già da adesso, che alcuni dei rilievi, indicati nella delibera relativa al controllo del questionario dell'esercizio 2022, trovano parziale e non esaustiva risposta nell'istruttoria relativa alla verifica del questionario dell'esercizio 2023, trattandosi delle medesime criticità.

3. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile.

La sezione sul controllo di regolarità amministrativa e contabile (controllo previsto dall'art. 147, comma 1, del TUEL), secondo la richiamata pronuncia della Sezione delle Autonomie (n. 2/SEZAUT/2024/INPR), è volta *“ad intercettare le eventuali problematiche presenti*

nell'esercizio del controllo di regolarità tecnica e contabile sugli atti aventi rilevanza finanziaria e/o patrimoniale, nel funzionamento dei processi a monte e a valle dei report adottati nell'esercizio e nell'adozione delle misure consequenziali facenti capo ai responsabili dei settori in cui l'amministrazione locale risulta articolata".

Questo tipo di controllo, quindi, consiste in un'attività necessaria a garantire che l'azione amministrativa sia stata attuata, dall'Ente, in ossequio alle disposizioni, amministrative e contabili, che la regolano. Pertanto, tale accertamento di legittimità, correttezza e regolarità è pregiudiziale ad ogni successivo controllo, in quanto assicura che i dati, sui quali si effettueranno gli altri tipi di controllo, siano affidabili e legittimi.

Si espongono, di seguito, gli esiti dell'attività istruttoria e le relative considerazioni in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di analisi sulla base del referto del Sindaco e delle successive integrazioni istruttorie.

Con riferimento al quesito 2.3 del questionario (tecnica di campionamento usata), è stato richiesto all'Ente, in fase istruttoria, di riferire in merito alla scelta della tecnica di determinazione del campione, individuata in quella della "estrazione casuale semplice".

L'Ente ha motivato tale scelta, contenuta all'art. 4 del regolamento sui controlli interni (deliberazione del Consiglio Provinciale n. 2 del 10 marzo 2013), sulla scorta della sua correttezza ai sensi di legge e rappresentando che la stessa consiste in un monitoraggio a campione sulle determinazioni dirigenziali e sugli altri atti amministrativi. Il metodo prevede che gli atti diversi dai contratti rogati in forma pubblica-amministrativa siano estratti, mensilmente, in "maniera casuale con l'ausilio di uno specifico programma informatico, ovvero tramite la funzione "causale.tra" dell'applicativo Microsoft excel" ed "assicurando una rotazione con riferimento alle strutture nella cui competenza rientrano gli atti da controllare".

I contratti rogati in forma pubblica-amministrativa dal Segretario generale, invece, vengono controllati nella loro totalità.

Si dà atto che nel 2023, sono stati sottoposti a verifica n. 72 determinazioni dirigenziali, ovvero un campione dell'1,82% del totale (72 su 3.943) e n. 62 contratti in forma pubblica su n. 62, con una copertura del 100% (62 su 62). Colpisce il fatto che il numero di atti sottoposti a controllo sia il medesimo di quello indicato nel questionario del 2023, così come identico è il numero di irregolarità riscontrate e sanate.

Nello specifico, le determinazioni dirigenziali sottoposte a controllo sono state:

- n. 9 determinazioni a contenuto esclusivo di impegno di spesa;

- n. 39 determinazioni a contenuto misto/vario;
- n. 24 determinazioni di liquidazione di spesa;
- n. 62 contratti in forma pubblica.

L'Ente fa presente che il numero di campionamenti soggetti a controllo sia significativo e che, in ogni caso, ciascun atto soggetto a controllo è verificato con molta attenzione, *in primis* dallo stesso Segretario generale.

Si è approfondito il dato indicato ai punti 2.6, lett. c) e lett. d) (irregolarità rilevate e sanate), in relazione alle irregolarità riscontrate e sanate. È emerso che le irregolarità erano riferibili ad una concentrazione di fasi procedurali. Fasi del procedimento amministrativo che, di fatto, sono state saltate senza, tuttavia, creare gravi problemi. Si è riscontrata, inoltre, la mancata allegazione di un documento agli atti di gara. Inoltre, l'Ente ha precisato che *“anche con riferimento agli atti non riscontrati quali irregolari, ne viene costantemente analizzato il contenuto, al fine di contribuire al miglioramento della produzione degli atti, con la formulazione di osservazioni”*. L'Ente ha dichiarato che *“sia in ordine ai rilievi di irregolarità che alle più generali osservazioni, sono state formulate dal Segretario generale - quando ritenuto necessario ed utile - le relative direttive agli specifici dirigenti interessati”*.

In sede di istruttoria, in relazione alle attestazioni (punto 2.9) concernenti i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini previsti e le relative modalità (art. 4 del d.lgs. n. 231/2002, secondo le modalità di cui all'art. 41 del d.l. n. 66/2014, conv. dalla l. n. 89/2014), l'Ente assicura di rispettare le prescrizioni di cui agli artt. 183 e 184 del TUEL e che i ritardi riscontrati sono stati causati dalle scarse risorse umane a disposizione e dal blocco del *turn-over*, che rendono difficile la chiusura delle pratiche ed il loro conseguente pagamento. Per sopperire a tale criticità si afferma di aver fatto ricorso ad un costante monitoraggio, il quale è sfociato nella disposizione del Presidente n. 25 del 5.4.2024, con la quale è stata adottata la proposta di *“Piano degli interventi ritenuti necessari per il superamento del ritardo dei pagamenti - art. 40, commi 6, 7, 8 e 9 del Decreto Legge 2 marzo 2024, n. 19”*. Tale proposta è stata inviata al Tavolo tecnico con l'analisi delle cause, anche di carattere organizzativo, che non consentono il rispetto dei tempi di pagamento dei debiti commerciali. Il Tavolo, con la nota prot. n. 183651 dell'11.07.2024, ha trasmesso lo schema definitivo di accordo con tre allegati, il primo concernente il *“cronoprogramma”* degli interventi previsti nel piano, il secondo concernente il *“processo di spesa”* per ridurre i tempi di pagamento dei debiti commerciali e il terzo concernente il *“programma dei pagamenti”*, entrambi da adottare previa sperimentazione semestrale. L'accordo è stato approvato in via definitiva con disposizione del Presidente n.

48 del 26.7.2024. Infine, assicura l'Ente che, con disposizione n. 67 del 16.12.2024, è stata *"implementata e formalizzata una struttura avente come specifica mission la tempestività nei pagamenti dei debiti commerciali"*, oltre ad aver dato attuazione alle disposizioni di cui all'art. 4-bis del d.l. n. 13/2023, in materia di integrazione dei contratti individuali dei responsabili dei pagamenti delle fatture e dei dirigenti, ai fini dell'assegnazione degli obiettivi annuali relativi al rispetto dei tempi di pagamento.

Ancora, in fase istruttoria è stato richiesto, relativamente al punto 12, di specificare le modalità di vigilanza sugli agenti contabili (interni e/o esterni all'Ente) e sui funzionari delegati. L'Ente ha risposto che con deliberazione del Consiglio provinciale n. 10 del 5 aprile 2024 è stato approvato un regolamento di economato aggiornato, il quale all'art. 8, rubricato *"Riscossioni delle entrate"*, si occupa specificamente dell'argomento. L'Ente precisa che le somme introitate vengono versate sul conto di tesoreria entro il quindicesimo giorno lavorativo successivo a quello della riscossione, per come stabilito dall'art. 181, comma 3, del d.lgs. n. 267/2000. La vigilanza sugli agenti contabili viene attivata attraverso la parificazione del conto annuale reso dall'Economo provinciale, mediante l'approvazione del mod. 21, denominato *"Conto della gestione dell'agente contabile"*. Per l'anno 2023 si è attuata la parificazione con determinazione dirigenziale n. 99 del 19.1.2024, trasmessa alla Corte dei conti, mediante resa annuale del conto.

L'Ente, infine, ha specificato, altresì, che le verifiche di cassa, come indicato al punto 2.13, si *"svolgono con frequenza trimestrale, mentre le verifiche di magazzino possono svolgersi anche quotidianamente da parte del sub-consegnatario su richiesta dell'economo; Ciò in quanto il software ad esso dedicato è aggiornato ad ogni nuovo acquisto e consegna di materiale. I movimenti di magazzino riportati nel mod. 24 "Conto del consegnatario della gestione dei beni" vengono parificati annualmente e trasmessi con la resa del conto a Codesta On.le Corte dei conti"*.

3.1. Osservazioni

Nel prendere atto di quanto sopra, si invita l'ente, anche tenendo conto delle difficoltà legate alle risorse umane a disposizione, ad aumentare l'attività di controllo, cercando di sfruttare al massimo le risorse e le tecniche a disposizione. L'Ente dovrebbe cercare di aumentare il tasso di campionamento, il quale, come indicato, è pari a circa il 2% delle determine dirigenziali. È questo un dato non sufficiente e poco significativo per poter attestare la regolarità, la correttezza e la legittimità dell'azione amministrativa. Bisognerebbe, ad esempio, comprendere quali sono le aree di attività dell'Ente più soggette al rischio di irregolarità ed implementare un maggiore controllo, partendo proprio da quest'ultime. Le tecniche di *auditing* più conferenti potrebbero essere quelle

relative all'analisi dei "settori critici". Tra quest'ultime si ricordano l'analisi per "indicatori chiave di rischio" e il "risk assesment". I settori critici andrebbero individuati utilizzando criteri che individuano settori con "alto impatto sull'immagine" dell'ente, che "espongono a rischi normativi e legali" o settori dove avviene la "gestione di risorse critiche".

4. Il controllo di gestione.

L'art. 196 del TUEL, al comma 2, stabilisce la sostanza del controllo di gestione, definendolo come *"la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi"*. Ancora più precisamente ne chiarisce la portata la deliberazione n.1/SEZAUT/2025/FRG ove si legge, a proposito del controllo di gestione, che *"nelle Pubbliche Amministrazioni, dove non si perseguono obiettivi di lucro, le decisioni del management non possono essere guidate dal parametro della redditività, quindi il controllo di gestione mira a minimizzare i costi e a garantire l'efficienza, misurando il valore attraverso la qualità dei servizi offerti ai cittadini"* e che *"per l'ente locale il confronto tra entrate e spese non ha significato se non si sostituisce il concetto di costo con quello di costo-opportunità, il concetto di ricavo con quello di beneficio sociale ed il concetto di profitto con quello di beneficio sociale netto"*, precisando, infine, che *"tenendo conto di ciò, il controllo di gestione mira a perseguire parametri di efficacia, efficienza ed economicità dell'azione amministrativa"*.

La sezione del questionario sul controllo di gestione, invece, secondo la richiamata pronuncia della Sezione delle Autonomie (n. 2/SEZAUT/2024/INPR), contiene *"domande correlate a profili di carattere eminentemente organizzativo e di contesto, con approfondimenti sull'utilizzo dei report periodici, sulla natura degli indicatori adottati, sul tasso medio di copertura dei costi dei servizi a domanda individuale e sul grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa"*.

È necessario, altresì, esplicitare l'articolazione del processo, attraverso il quale si dipana il controllo di gestione. Esso si compone di tre fasi: a) elaborazione del piano degli obiettivi (PEG); b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti; c) valutazione degli scostamenti tra i dati oggetto di analisi, in rapporto al piano degli obiettivi, al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'attività amministrativa.

Il controllo di gestione, pertanto, costituisce lo strumento necessario, per la pubblica amministrazione, al fine di comprendere se la propria attività e, quindi, il proprio potere sia esercitato in ossequio al principio costituzionale di buona amministrazione, previsto all'art. 97 della Costituzione.

L'attività amministrativa, infatti, non può essere osservata secondo un'ottica di tipo aziendalistico e, quindi, valutarne la bontà attraverso una logica di profitto. Tra l'altro, deve anche verificarsi il raggiungimento o meno dell'interesse pubblico, sotteso ad ogni norma attributiva del potere. Per tali ragioni, al fine di comprendere se l'azione amministrativa intrapresa possa essere considerata come "buona", in senso costituzionale, si procedere ad una verifica del suo grado di efficienza, efficacia ed economicità, secondo le modalità del controllo di gestione.

Tale verifica deve essere effettuata con riguardo alla gestione dell'Ente nel suo complesso e nelle sue articolazioni gestionali (quali centri di costo, centri di servizi, centri di attività, ecc.), tenendo conto, anche del livello di *performance* raggiunto.

L'organo preposto al controllo di gestione deve essere in grado di fornire all'organo politico elementi e valutazioni idonee a modularne i compiti d'indirizzo.

Sempre la Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR sulle linee guida per il referto annuale del Sindaco, afferma che:

- *"nel sistema degli enti locali, l'aspetto qualificante del controllo di gestione è quello di monitorare gli obiettivi di cui alla Relazione Previsionale e Programmatica (o del Documento Unico di Programmazione) e gli obiettivi gestionali di cui al PEG, al fine di esprimere valutazioni sull'efficacia (grado di raggiungimento dell'obiettivo programmato), sull'efficienza (assorbimento di risorse per il raggiungimento dell'obiettivo) e, quindi, in termini complessivi, sulla economicità della gestione";*
- un sistema efficace di controllo di gestione non può prescindere da strumenti tecnico-contabili quali:
 1. il budget, che per gli enti locali può essere rappresentato dal PEG;
 2. la contabilità analitica, fondata su un'adeguata e sistematica contabilità generale economico - patrimoniale;
 3. l'analisi di bilancio, con gli specifici indicatori di efficacia, efficienza ed economicità;
 4. il benchmarking;
 5. il sistema di reporting.

Inoltre, la medesima pronuncia, afferma che *il report periodico del controllo di gestione deve contenere almeno i seguenti elementi:*

- *gli obiettivi, quali sintesi dell'efficacia ed efficienza che si intendono conseguire per ciascun servizio, centro di costo o attività;*
- *i centri di costo, quale "ambito contabile - organizzativo" da cui derivare informazioni significative in termini di attività svolta (e relativi indicatori), obiettivi da raggiungere e indicatori di efficacia, efficienza ed economicità".*

Alla luce delle considerazioni, sopra esposte, si espongono, di seguito, gli esiti dell'attività istruttoria e le relative considerazioni in merito all'attività di controllo di gestione, svolta dall'Ente, la quale è oggetto di analisi sulla base del referto del Sindaco e delle successive integrazioni istruttorie.

Al punto 3.1 del questionario (trasmissione del referto controllo gestione alla Corte dei conti), l'Ente ha specificato che "il report del CdG di riferimento, gestione anno 2023, non è stato ancora prodotto nelle more dell'approvazione del rendiconto gestionale 2023, il cui termine per legge scade il 30.04.2024." A specifica richiesta istruttoria, sempre l'Ente ha risposto che alla data del questionario, il 14.04.2024, il rendiconto di gestione ancora non era stato approvato ma che, successivamente, è stato prodotto ed approvato in data 30.04.2024, con Disposizione del Presidente n. 51 e trasmesso alla Corte dei conti in data 09.09.2024, a mezzo pec.

Al punto 3.3 del questionario (articolazioni decentrate), l'Ente ha dato atto di non disporre di un'organizzazione delle articolazioni decentrate, utili per migliorare la partecipazione alle procedure operative emanate. Tale carenza è stata giustificata, in sede istruttoria, dalla circostanza che l'Ente, nel 2023 non era dotato di tali articolazioni, delle quali, previa formazione del personale addetto, si è dotato solo dal 2025.

Al punto 3.6 del questionario (influenza sulla riprogrammazione), l'Ente ha dato atto della scarsa influenza del controllo di gestione nel processo di determinazione degli obiettivi programmatici. In fase istruttoria, l'Ente ha precisato che non è l'organo deputato, al controllo di gestione, a non essere in grado di influire sulla determinazione degli obiettivi programmatici ma, piuttosto, la mancanza dell'approvazione di un bilancio preventivo in tempi utili a garantire la redazione di un PEG, *"anche a seguito delle proroghe disposte ex lege"*. Tale ultimo documento è stato, quindi, a sua volta redatto "a consuntivo", *"risultando difficile utilizzare i dati del controllo di gestione per riprogrammare gli obiettivi quando oramai l'anno di riferimento stava concludendosi"*.

L'Ente fa presente che per evitare che tale anomalia si ripresenti, nel caso di approvazione tardiva del bilancio di previsione, intende dotarsi, come suggerito dalla deliberazione della Sezione Autonomie n. 18/SEZAUT/2014/INPR , di *“strumenti provvisori di indirizzo e di programmazione finanziaria e operativa (quali ad esempio il Piano esecutivo di gestione provvisorio e/o direttive vincolanti degli organi di governo) al fine di sopperire all'assenza, all'inizio dell'esercizio, degli strumenti di programmazione previsti dall'ordinamento ed evitare una gestione "al buio"”*. Inoltre, l'Ente segnala che *“è stato comunque attuato un monitoraggio costante, sebbene non formalizzato anche a causa della mancanza di un idoneo software a tal fine dedicato, rappresentato da incontri con cadenza almeno settimanale in presenza tra Presidente e dirigenti di riferimento, nonché con il Segretario Generale, anche in occasione dell'adozione dei provvedimenti di competenza del predetto Organo politico. Ciò ha prodotto variazioni di bilancio, del DUP, del PEG”*.

È stato chiesto all'Ente se fossero stati nominati i componenti dell'organismo del controllo di gestione ed è stato risposto che sono stati nominati con Decreto del Presidente n. 15 del 3.05.22. L'Ente ha, inoltre, sottolineato che, in materia di controlli interni, *“verrà richiesto un maggior coinvolgimento ed ausilio da parte del predetto Organismo esterno, in coerenza con quanto previsto dal regolamento provinciale sui controlli interni”*.

Inoltre, si è chiesto se l'Ente avesse adottato la contabilità analitica direzionale e, in caso affermativo, se le registrazioni in contabilità finanziaria implementano, direttamente, anche le registrazioni in tale tipo di contabilità e la risposta è stata affermativa.

Nel report sulla gestione per l'esercizio 2023, allegato alla risposta istruttoria, l'Ente dichiara che, *“si può desumere che il grado degli obiettivi complessivamente realizzato è pari al 48,08%, e considerando con un ulteriore 12,79% è stato accantonato nel Fondo Pluriennale Vincolato, possiamo considerare un obiettivo complessivo pari al 60,87%”* e che *“la percentuale di pagamento indicizzata sull'impegnato sia pari al 70,25% che aumenta rispetto al 2022 in cui si assestava al 31,99%”*. Tenendo conto della contabilità armonizzata i dati forniscono una realizzazione complessiva degli obiettivi del 74,34% delle spese correnti e del 59% delle spese in c/capitale. Inoltre, dalla tabella contenente il “riepilogo generale delle spese per missione”, emerge che la percentuale degli impegni sullo stanziato, per ogni tipo di missione, oscilla dallo 0,11% delle “politiche giovanili, sport e tempo libero”, al 97,45% dei “servizi istituzionali, generali e di gestione”. La percentuale dei pagamenti sugli impegni, invece, oscilla dallo 0% delle “politiche giovanili, sport e tempo libero”, al 99,92% dell’“assetto del territorio ed edilizia abitativa”. La verifica delle altre voci riporta i seguenti dati:

- Risultato di amministrazione pari a circa € 13,6 mln, di cui circa € 51,5 mln come parte accantonata e circa € - 37,9 mln come parte libera;
- spese per il personale pari ad € 14,4 mln con una presenza media dell'82,26% ed un costo medio rapportato alle giornate di presenza pari ad € 55.986,75;
- un debito complessivo per mutui pari a circa € 286,9 mln ed un debito medio per abitante pari ad € 428,04.

L'Ente, sulla base dei "parametri obiettivi per province", conclude affermando che *"dal rendiconto 2023 approvato con Delibera di Consiglio nr. 21/2024 e reso il parere favorevole del Collegio dei Revisori, si prende atto che l'ente non si trova in condizioni di deficitarietà strutturale. Si è riscontrato, inoltre, la non sussistenza alla chiusura dell'esercizio di debiti fuori bilancio ovvero alla data del 31.12.2023"* (cfr. pag. 33 del report sulla gestione 2023).

4.1. Osservazioni

Nel prendere atto di quanto sopra, si invita l'ente, anche tenendo conto delle difficoltà legate all'approvazione tardiva del rendiconto e del bilancio preventivo, ad effettuare una adeguata attività di rendicontazione e di programmazione. Come indicato dalla citata delibera della Sezione delle Autonomie (n. 18/2014) *"la giurisprudenza costituzionale ha ripetutamente affermato la necessità della salvaguardia del principio del coordinamento della finanza pubblica, che può trovare concreta declinazione solo in presenza dell'appropriato e tempestivo impiego degli strumenti di previsione e rendicontazione, in un quadro di consolidamento dei conti delle amministrazioni pubbliche, che osservino i vincoli temporali connessi con la relativa approvazione da parte degli organi competenti"*. Risulta, pertanto, necessario che l'Ente si avvalga, come annunciato, di "strumenti provvisori di indirizzo e di programmazione finanziaria e operativa (quali ad esempio il Piano esecutivo di gestione provvisorio e/o direttive vincolanti degli organi di governo)" ed effettui l'attività di programmazione sulla base di dati consuntivi certi, i quali consentano di influenzare l'attività amministrativa, in un'ottica di buono andamento e sana gestione.

5. Il controllo strategico.

L'art. 147-ter del TUEL, introdotto dal d.l. n. 174/2012 e convertito dalla legge n. 213/2012, in relazione al controllo strategico ha stabilito che l'Ente *"definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, metodologie di controllo strategico finalizzate alla 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 socio-economici". Inoltre, sempre il medesimo articolo del TUEL stabilisce che "l'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi".

Il controllo strategico, pertanto, è teso a *"verificare la conformità tra gli obiettivi strategici ed operativi dell'amministrazione e le scelte operate dai dirigenti, nonché la corrispondenza tra gestione delle risorse umane, allocazione di quelle finanziarie e amministrazione di quelle materiali"* (cfr. delibera n. 28/SEZAUT/2014/INPR).

I documenti di riferimento in materia di pianificazione strategica, a tal proposito, sono rappresentati dalle Linee programmatiche (art. 46, c.3 TUEL), dalla Sezione Strategica (Se.S.) del Documento unico di programmazione (art. 170 TUEL), dal bilancio di previsione che abbraccia l'arco temporale di un triennio (art. 162 e ss TUEL), dal Piano della performance (art. 10, d.lgs. n. 150/2009), nonché dalla Relazione di inizio mandato (art. 4-bis, d.lgs. n. 149/2011).

Gli obiettivi indicati in sede di pianificazione sono dotati di un'efficacia precettiva: l'art. 170, c. 7, TUEL ed i principi contabili, difatti, prevedono che il regolamento di contabilità disciplini i casi di inammissibilità ed improcedibilità delle deliberazioni di Consiglio e di Giunta che non siano coerenti con le previsioni ed i contenuti programmatici del DUP.

Si sottolinea l'importanza del controllo strategico (e la gravità della sua assenza), che così come chiarito dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG *"è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra gli esiti raggiunti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale che, in tal caso, modifica la programmazione strategica. La valutazione di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati ottenuti, si estende all'entità delle risorse a disposizione, ai tempi fissati per la realizzazione e alle procedure attivate in corso d'opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alle performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti".*

Alla luce delle considerazioni, sopra esposte, si espongono, di seguito, gli esiti dell'attività istruttoria e le relative considerazioni in merito all'attività di controllo strategico, svolta dall'Ente, la quale è oggetto di analisi sulla base del referto del Sindaco e delle successive integrazioni istruttorie.

Al punto 4.1 del questionario (approvazione del PEG), l'Ente ha dato atto della mancata approvazione del PEG. In sede istruttoria, l'Ente ha ribadito che alla data di redazione del questionario, il 15.04.2024, il bilancio di previsione 2024-2026 non era ancora stato approvato in via definitiva. Il bilancio di previsione è stato approvato definitivamente in data 17.04.2024, con deliberazione n. 13 del Consiglio provinciale. Di conseguenza il PEG 2024-2026 è stato, a sua volta, approvato con disposizione del Presidente n. 35 dell'08.05.2025.

L'Ente dà atto che ha verificato lo stato di attuazione degli obiettivi prefissati con il *"report sul controllo strategico per il 2023, costituito dalla relazione finale sulla performance approvata con la citata Disposizione del Presidente 8.11.2024, n. 60"*.

Al punto 4.4 del questionario (ciclo performance e verifiche tecniche/economiche), l'Ente ha dichiarato che il dato non era a sua disposizione. In fase istruttoria, tuttavia, l'Ente ha rettificato tale risposta, dichiarando che *"in ordine alle verifiche tecnico-economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione degli obiettivi di performance, il controllo strategico si basa in breve sulle seguenti tecniche: ferme restando le linee-guida derivanti dagli indirizzi programmatici di mandato del Presidente approvate dal Consiglio Provinciale, il servizio di controllo strategico si attiva annualmente a preventivo per supportare la definizione degli obiettivi strategici del Documento Unico di Programmazione, aggiornandone i contenuti. Ciò in base alle risultanze registrate nel precedente anno, ai mutamenti del quadro socioeconomico generale e locale, agli eventuali mutamenti organizzativi macrostrutturali dell'Ente, alla normativa sopravvenuta. È in primis utilizzata la documentazione amministrativa e contabile prodotta dall'Ente, nonché le principali fonti dottrinarie e giurisprudenziali. Sono inoltre indette riunioni, anche alla presenza dell'Organo di indirizzo politico-gestionale dell'Ente oltretutto dei dirigenti, per declinare in concreto nei redigenti documenti di programmazione dell'Ente, le esigenze di implementazione, variazione ed aggiornamento emersi"*.

Al punto 4.6.1 del questionario (percentuale obiettivi raggiunti), l'Ente dichiara di non aver stabilito il numero di obiettivi strategici raggiunti, mentre al successivo punto 4.8.a (parametri verifica attuazione programmi) risponde affermativamente in ordine alla stessa domanda. L'Ente spiega, in fase istruttoria, che ha ritenuto che la domanda del punto 4.6.1 si riferisse all'esercizio 2023 e, pertanto, non essendo ancora approvato il rendiconto non poteva fornire tale dato, mentre il quesito del punto 4.8.a (parametri per verifica stato attuazione programmi) si riferisce all'anno 2022, per il quale ha potuto stabilire gli obiettivi raggiunti.

Al punto 4.12.c del questionario (indicazioni "valore pubblico" nel PIAO), l'Ente ha risposto "no". In sede istruttoria ha riferito che tale risposta è basata sul fatto che la *"promozione e*

sostegno alle politiche giovanili di sviluppo e di aggregazione" non è materia tra quelle tassativamente indicate dalla legge n. 56/2014 di competenza delle province" e che "per tale motivo essa non è stata inserita nella Sezione "Valore pubblico" del PIAO". Ha sottolineato, l'Ente che "qualora invece si includessero in tale accezione anche gli interventi in materia di edilizia scolastica per le scuole secondarie di secondo grado, essi erano e sono ampiamente inclusi nelle strategie di investimento dell'Ente".

Inoltre, in fase istruttoria si è chiesto all'Ente di fornire l'atto di pubblicazione dei risultati in tema di prevenzione del rischio di corruzione. L'Ente, nella risposta, ha allegato la relazione del responsabile per la Prevenzione della corruzione e della Trasparenza, redatta in base allo schema approvato dall'ANAC, relativa all'anno 2023, pubblicata sul sito istituzionale dell'Ente.

Sempre in sede istruttoria, si è rilevato che l'Ente ha dichiarato, nella "relazione annuale sulla performance organizzativa dell'ente esercizio finanziario 2023" (vedi pag. 4 del documento redatto dopo la compilazione del questionario ed allegato solo in fase istruttoria), che "non è stato possibile addivenire ad una formale definizione degli obiettivi operativi secondo tempistiche tali da consentire uno specifico e sistematico monitoraggio nel corso dell'esercizio. Nonostante le contingenti difficoltà, tutti i Dirigenti sono stati coinvolti nella formulazione di proposte di obiettivi da condividere con l'Organo di Governo ed ognuno di loro ha apportato un contributo proficuo per l'Ente".

Infine, sempre nella "relazione annuale sulla performance", a pagina 6, l'Ente dichiara che: "dall'analisi congiunta delle relazioni con le schede obiettivo e il report di gestione 2023 predisposto dall'Organismo per il Controllo di Gestione, emerge nel complesso:

- *un adeguato livello di attuazione delle politiche definite dal vertice dell'Ente al fine della soddisfazione dei variegati bisogni della collettività, tenuto conto dei vincoli di natura finanziaria imposti all'Ente;*
- *un adeguato livello di attuazione di piani e programmi;*
- *un apprezzabile impegno nella modernizzazione ed il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali;*
- *un apprezzabile impegno nella promozione di una maggiore efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento alla riduzione dei costi, nonché nell'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi.*

È doveroso rilevare l'impegno positivo e diffuso la struttura organizzativa per adempiere alle proprie responsabilità. Sicché, con riferimento al personale dell'area delle posizioni organizzative ed al rimanente personale non dirigente, si evince una valutazione positiva, in quanto tale personale ha

svolto, in linea generale, doverosamente le rispettive attività, anche con l'ausilio dello smart working, svolto in misura ridotta rispetto all'anno precedente".

5.1. Osservazioni

Nel prendere atto di quanto sopra, si invita l'ente a velocizzare l'adozione dei documenti contabili e gestionali prodromici all'espletamento dell'attività di controllo strategico, in quanto, come previsto dalla normativa, l'effettività di tale tipologia di controllo è garantita nella misura in cui la stessa avvenga in tempo utile a supportare le scelte gestionali degli organi di governo.

Infine, si evidenzia che nella relazione annuale sulla *performance*, l'Ente non ha proceduto a descrivere l'attività svolta e le azioni intraprese in relazione ai vari obiettivi indicati per ciascun "settore" (cfr. pag. 7 della relazione). L'Ente si è limitato a riportare i dati che emergono dal "report sulla gestione 2023", senza dare conto dell'attività svolta, in relazione agli obiettivi prefissati, per ciascun tipo di settore. Obiettivi "operativi" che sono, tra l'altro, indicati solo in termini numerici nella relazione. L'Ente, invece, avrebbe dovuto, in disparte le valutazioni sulla *performance*, relazionare dettagliatamente sulle azioni intraprese per ogni tipo di obiettivo operativo, relativo ai diversi settori, indicando i risultati raggiunti ed il lavoro svolto.

6. Il controllo sugli equilibri finanziari.

L'art. 147-*quinquies* del TUEL, che s'intende integralmente richiamato, prevede che il controllo sugli equilibri finanziari è supervisionato dal responsabile del servizio finanziario con la vigilanza dell'organo di revisione e con il coinvolgimento degli organi di governo e del segretario generale. È evidente, quindi, che tale controllo impegna e responsabilizza gli organi più importanti dell'ente e, nel contempo, ricerca una validazione della gestione finanziaria sia da parte degli organi di gestione che di quelli di indirizzo politico. Si tratta, quindi, di un controllo estremamente importante, anche perché si intreccia con quello previsto all'art. 148 *bis*, che viene effettuato dalla Corte dei conti. Tale controllo, infatti, si inserisce nell'ambito del rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli enti locali esercitato ai sensi dell'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge n. 266/2005 ed impone il monitoraggio costante degli stessi non solo con riguardo all'Ente, ma anche con riferimento al "Gruppo Ente Locale", tenuto conto della influenza dell'andamento economico-finanziario dei vari organismi partecipati (cfr. delibera n. 28/SEZAUT/2014/INPR).

Per effettuare tale controllo, sia in termini di competenza che di cassa, devono essere coinvolti i responsabili che *“esercitano poteri di carattere gestionale in termini di reperimento di risorse finanziarie e di relativo impiego delle stesse (dirigenti di tutti i settori, tutti i responsabili dei servizi comunque individuati)”* (cfr. Sezione Autonomie cit.), coordinati e vigilati dal responsabile del servizio economico-finanziario. Quest’ultimo deve assicurare che la gestione concreta dell’ente avvenga in equilibrio tra risorse disponibili e scelte di spesa e con processi decisionali e gestionali orientati ad una revisione ragionata della spesa.

Inoltre, le modalità e l’assetto organizzativo relativi al controllo degli equilibri devono trovare esauriente disciplina nel regolamento di contabilità dell’ente, con l’obiettivo di coordinare i ruoli specifici dei molteplici attori del controllo su citati e garantire la piena conoscenza delle vicende, interne ed esterne, che possono influire sugli andamenti economico-finanziari.

Alla luce delle considerazioni, sopra esposte, si espongono, di seguito, gli esiti dell’attività istruttoria e le relative considerazioni in merito all’attività di controllo sugli equilibri finanziari, svolta dall’Ente, la quale è oggetto di analisi sulla base del referto del Sindaco e delle successive integrazioni istruttorie.

In sede istruttoria, comunque, è stato richiesto all’Ente di relazionare sull’attività di controllo degli equilibri finanziari svolta nell’anno fornendo gli atti prodotti. Pertanto, in sede istruttoria, l’Ente ha dichiarato che:

- *“le attività di controllo degli equilibri finanziari sono state garantite da una costante verifica effettuata a cura del Settore Bilancio e Programmazione, in collaborazione con gli altri Settori dell'Ente, mediante l'utilizzo dell'applicativo del Tesoriere pro tempore BNL Gruppo BNP Paribas, con generazione di report giornalieri di cassa, consentendo un monitoraggio quotidiano dei flussi in entrata e uscita” e che “le modalità di monitoraggio della gestione dei flussi finanziari e dei debiti/crediti (...) si esplicano sistematicamente scaturendo, da tale monitoraggio le periodiche proposte di variazione al bilancio di previsione da parte del Consiglio Provinciale”;*
- *“i controlli sugli equilibri finanziari trovano la loro principale esplicazione in sede di adozione della deliberazione consiliare di verifica della salvaguardia degli equilibri di bilancio e di variazione di assestamento generale al bilancio stesso nel corso dell'esercizio finanziario”;*
- *“il Responsabile del Servizio Finanziario (Settore Bilancio e Programmazione) sottopone informalmente periodicamente al Presidente eventuali criticità inerenti gli obiettivi di finanza*

pubblica e suggerisce le strategie per superarli”, procedendo alla “verifica degli equilibri di bilancio contestualmente ad ogni variazione di bilancio”;

- *“per l'anno 2023 si è provveduto ad adottare lo schema del bilancio di previsione 2023- 2025 e i relativi allegati e si è preso atto della salvaguardia degli equilibri di bilancio con Disposizione del Presidente nr. 60 del 19/09/2023; la Deliberazione del Consiglio Provinciale nr. 26 del 13/10/2023 ha avviato l'adozione dello schema del Bilancio di Previsione 2023-2025 con i relativi allegati e con la salvaguardia degli equilibri di bilancio, successivamente approvato dall'Assemblea dei Sindaci con la Delibera nr. 2 del 14/10/2023. L'iter si è concluso con l'approvazione definitiva del Bilancio di Previsione 2023-2025 mediante Deliberazione del Consiglio Provinciale nr. 28 del 16/10/2023. A corredo degli atti sopra elencati è stata allegata e quindi approvata la Nota integrativa-Bilancio di Previsione esercizio finanziario 2023 e triennale 2023-2025, recante tra gli altri, report concernente l'analisi degli equilibri di bilancio”;*
- *“si è provveduto inoltre ad attuare Variazione di assestamento generale al Bilancio di previsione 2023-2025 e relative variazioni al DUP 2023-2025 e presa d'atto della salvaguardia degli equilibri di bilancio mediante Disposizione del Presidente nr. 70 del 30/11/2023, ratificata con la Deliberazione del Consiglio Provinciale nr. 33 del 06/12/2023; entrambi gli atti precedentemente citati sono corredati da relazione sull'assestamento generale e sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio”.*

6.1. Osservazioni

Nel prendere atto di quanto esposto e dichiarato, in sede istruttoria dall'Ente e dalla mancanza di criticità emerse dalla lettura del questionario, non emergono rilievi in merito al controllo in esame. Si invita, comunque, l'Ente a mantenere, in relazione al controllo sugli equilibri finanziari, una forte attenzione sui risultati che emergono dal controllo ed una costanza nell'esecuzione dello stesso.

7. Il controllo sugli organismi partecipati.

L'art. 147-quater TUEL, in riferimento al tipo di controllo in questione, ai commi 1 e 2, dispone che *“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. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, 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”.

Al comma 3, inoltre, stabilisce che *“sulla base delle informazioni di cui al comma 2, 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”.*

Il controllo in questione, quindi, è teso a valutare se e come gli obiettivi assegnati agli organismi partecipati, da parte dell'ente, abbiano raggiunto un livello congruo in termini di bilancio, di efficacia, efficienza ed economicità del servizio affidato e/o gestito.

La deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 1/SEZAUT/2025/FRG, in relazione al presente controllo afferma che: *“il monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate, deve anche identificare, in tempo utile, gli eventuali interventi correttivi per ridurre squilibri economico finanziari che potrebbero riflettersi sul bilancio del soggetto partecipante, in particolare attraverso gli accantonamenti predisposti con il “Fondo perdite società partecipate”. In tale fondo, infatti, qualora le società partecipate chiudano il proprio bilancio in perdita, confluiscono gli importi pari al risultato negativo non immediatamente ripianato dall'ente partecipante, in misura proporzionale alla quota di partecipazione. Va, peraltro, ricordato che in caso di perdite reiterate per tre esercizi consecutivi scatta il divieto di “soccorso finanziario” – già previsto dall'art. 6, co. 19, d.l. n. 78/2010 e reiterato dall'art. 14, co. 5, d.lgs. n. 175/2016 – che impedisce alle amministrazioni pubbliche di erogare somme e di rilasciare garanzie a favore delle società partecipate, salvo il caso della riduzione del capitale sociale oltre il limite legale”.*

Pertanto, il controllo sugli organismi partecipati è importante, non solo per dare attendibilità al bilancio consolidato, in un'ottica di finanza allargata, ma è necessario al fine di poter garantire all'ente partecipante una corretta gestione dell'organismo partecipato, mediante delle direttive di aggiustamento, in caso di criticità emerse durante il controllo.

Da tali riflessioni emerge quanto sia fondamentale un monitoraggio dei contratti di servizio, della qualità dei servizi e del rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Per tali motivi, la sezione del questionario dedicata a tale controllo, *“contiene domande dirette a verificare il grado di operatività della struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, con specifici approfondimenti sugli indirizzi adottati, l'ambito del monitoraggio, i profili organizzativi e finanziari, la valutazione del rischio aziendale e la tipologia degli indicatori applicati; contiene inoltre*

informazioni circa la costituzione di nuove società o l'acquisizione di partecipazioni dirette o indirette nell'anno" (cfr. delibera n. 2/SEZAUT/2024/INPR cit.).

Alla luce delle considerazioni, sopra esposte, si espongono, di seguito, gli esiti dell'attività istruttoria e le relative considerazioni in merito all'attività di controllo sugli organismi partecipati, svolta dall'Ente, la quale è oggetto di analisi sulla base del referto del Sindaco e delle successive integrazioni istruttorie.

Dalla lettura di quanto dichiarato dall'Ente ai punti 6.9, 6.13 e 6.14 (attuazione norme gestione personale, report organizzativi periodici e adempimento contratto di servizio) del questionario, emerge che non è stato effettuato un monitoraggio sull'attuazione delle norme in materia di gestione del personale, ai sensi dell'art. 19 TUSP, che non sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati, rispetto ai profili organizzativi e gestionali e che non è stato effettuato il monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o ad altre forme di regolazione degli affidamenti. Inoltre, si è contestata la mancata pubblicazione di atti e/o notizie nella sezione *"Enti Controllati"* del sito dell'Ente.

In fase istruttoria, l'Ente ha fatto chiarezza con riguardo all'intera procedura di controllo in oggetto.

L'Ente ha, infatti, dichiarato che:

- *"il controllo sugli organismi partecipati è esercitato dalle strutture proprie di questo ente locale e, segnatamente nell'ambito del Settore dirigenziale "Bilancio e Programmazione"";*
- *"con deliberazione del Consiglio Provinciale nr. 37 del 20.12.2024 si è proceduto ad effettuare la revisione ordinaria delle partecipazioni detenute dalla Provincia di Cosenza al 31.12.2023, con relativa relazione tecnica" e che "con Disposizione del Presidente nr. 79 del 28.12.2023, si è effettuata la ricognizione del Gruppo di Amministrazione Pubblica";*
- *effettua monitoraggi costanti sui dati di bilancio delle società partecipate, "al fine di verificarne la corretta gestione complessiva" e che ha effettuato un'indagine sul livello di soddisfazione, da parte degli utenti, rispetto ai servizi resi, nell'ambito del questionario di customer satisfaction, compilabile sul sito dell'Ente;*
- *"l'Ente ha adottato il bilancio consolidato, ai sensi dell'art. 147-quater, comma 4 del TUEL e secondo le modalità di cui al d.lgs. 23.6.2011, n. 118, approvato, con riferimento al 2023, con deliberazione del Consiglio Provinciale n. 32 del 30 settembre 2024";*
- *"si è purtroppo constatata la mancanza di dati nella Sezione "Enti controllati" del sito internet istituzionale - amministrazione trasparente, salvo che, parzialmente, per la sottosezione "Rappresentazione grafica". Una parte dei dati sono rimasti comunque rinvenibili nella*

Sezione "Provvedimenti" (...).Ciò non toglie che, doverosamente, si è provveduto al ripristino della principale documentazione per la immediata visione nella specifica Sezione "Enti controllati" del sito internet istituzionale, sottratta alla visione dei cittadini per un malaugurato automatismo di oscuramento dei dati di breve periodo (...) per evitare il quale (anche con riferimento ad altre Sezioni) si è formulata specifica disposizione scritta a firma del Segretario generale - RPCT (prot. n. 14202 del 10.3.2025) ai competenti Settore ed Ufficio C.E.D., nonché alla ditta gerente il servizio manutentivo del sito internet istituzionale, ove tra l'altro si elencano una serie di dati non soggetti a limiti temporali di pubblicazione – finché vigenti - tra i quali i regolamenti, la Carta dei servizi, gli atti pianificatori".

7.1. Osservazioni

Nel prendere atto di quanto esposto e dichiarato, in sede istruttoria e dalla mancanza di risposta alle criticità emerse dalla lettura del questionario, si invita l'Ente a monitorare l'attuazione delle norme di gestione del personale delle partecipazioni societarie e di prevedere e/o rafforzare la produzione di report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali. Infine, è necessario che l'Ente effettui il monitoraggio sugli adempimenti relativi ai contratti di servizio o ad altre forme di regolazione degli affidamenti. La Sezione ribadisce l'importanza e la centralità del monitoraggio periodico sull'andamento delle società partecipate, al fine di identificare, in tempo utile, gli eventuali interventi correttivi per ridurre squilibri economico finanziari che potrebbero riflettersi sul bilancio del soggetto partecipante, in particolare attraverso gli accantonamenti predisposti con il "Fondo perdite società partecipate".

Pertanto, l'ente dovrà sviluppare un sistema di controlli sugli organismi partecipati atto ad incontrare le finalità della normativa di riferimento, controlli che, allo stato, paiono non sufficientemente organizzati.

8. Il controllo sulla qualità dei servizi.

Ai sensi dell'art 147, comma 2, lett. e) del TUEL, "l'ente deve garantire il controllo della qualità dei servizi erogati sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie finalizzate a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente".

La deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 1/SEZAUT/2025/FRG, in relazione al presente controllo afferma che: "esso valuta sia l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, sia l'efficacia dei servizi offerti ai cittadini, riflettendo il rapporto tra cittadini e istituzioni" e che "questo controllo non si limita alla valutazione dell'output, ma considera anche il

rispetto delle funzioni di integrità e trasparenza dell'amministrazione. Inoltre, gli utenti e i cittadini sono chiamati a svolgere un ruolo attivo nella valutazione dei servizi, insieme alla pubblica amministrazione e agli eventuali gestori". Inoltre, la citata deliberazione prevede che "è necessario che vengano inserite nei regolamenti specifiche previsioni e finalità per svolgere questo controllo", così come "da ultimo, "l'art. 24 del d.lgs. 23 dicembre 2022, n. 201, in materia di contratti di affidamento dei servizi pubblici, ha stabilito che tali accordi devono contenere previsioni dirette, tra l'altro, a promuovere il progressivo miglioramento dello stato delle infrastrutture e della qualità delle prestazioni erogate".

Per tali motivi, la sezione del questionario dedicata a tale controllo *"è diretta, infine, a evidenziare se i controlli di qualità che si spingono ad esaminare le dimensioni effettive delle prestazioni erogate, in termini di prontezza, coerenza ed esaustività, con approfondimenti sull'appropriatezza degli indicatori adottati, il livello degli standard di qualità programmati, la misurazione della soddisfazione percepita dagli utenti, l'effettuazione di indagini di benchmarking ed il coinvolgimento attivo degli stakeholders"* (cfr. delibera n. 2/SEZAUT/2024/INPR cit.).

Per poter effettuare tale tipologia di controllo, l'Ente deve, attraverso l'organismo, interno od esterno, che si occupa di eseguire tale controllo, determinare, in maniera specifica e preventiva, degli *standard* di riferimento, con riguardo alla tipicità dei bisogni a cui dare risposta e alle esigenze di trasparenza e di integrità della azione amministrativa.

La deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR, afferma che *"il processo di definizione degli standard di qualità non può prescindere da un'attenta mappatura dei servizi erogati dall'Ente, che consenta di conoscere tutti i processi dai quali si ottiene un output sotto forma di servizio pubblico, nonché le modalità di erogazione e la tipologia di utenza che ne usufruisce"*.

Inoltre, secondo tale deliberazione, la *"qualità"* in generale dell'azione amministrativa può essere espressa da quattro prospettive:

- a) efficienza ed economicità interna;
- b) efficacia dei servizi rivolti all'utenza;
- c) integrità e rispetto delle funzioni di garanzia e trasparenza della azione amministrativa;
- d) adeguatezza nella gestione del territorio e nel soddisfacimento dei bisogni diffusi.

Al fine di verificare la qualità dei servizi, l'azione amministrativa deve essere valutata non solo rispetto al servizio finale erogato ma, anche, rispetto agli elementi che lo compongono, alla scelta organizzativa usata per l'erogazione ed al modo in cui le risorse vengono allocate. Pertanto, l'ente deve non solo *"gestire"* bene ma *"programmare"* in modo corretto l'erogazione del servizio. L'ente deve programmare prevedendo nelle relazioni previsionali

e programmatiche o nel DUP) dei “programmi” e/o dei “progetti” in cui articolare gli obiettivi qualitativi e quantitativi che verranno erogati agli utenti finali e specificare i parametri di erogazioni da inserire nei contratti di servizi e nella carta delle qualità.

Questi ultimi documenti devono rappresentare occasione per la verifica (cfr. la deliberazione n. 28/SEZAUT/2014/INPR cit.):

- del livello di qualità dei servizi raggiunto;
- del livello di qualità ritenuto adeguato e fattibile nell'interesse della collettività;
- delle modalità concrete di coinvolgimento dei diversi stakeholders nelle diverse fasi – preventive, concomitanti e successive – di rilevazione della qualità;
- dell'adeguatezza dell'assetto organizzativo interno dell'Ente per governare tali nuovi processi, compresi gli altri sistemi di controllo interno (in modo peculiare i sistemi del controllo strategico e di gestione).

Alla luce delle considerazioni, sopra esposte, si espongono, di seguito, gli esiti dell'attività istruttoria e le relative considerazioni in merito all'attività di controllo sulla qualità dei servizi, svolta dall'Ente, la quale è oggetto di analisi sulla base del referto del Sindaco e delle successive integrazioni istruttorie.

In fase istruttoria è stata rilevata la mancata adozione della “carta dei servizi” ed il mancato controllo sulla qualità dei servizi offerti, entrambe ritenute gravi irregolarità.

L'Ente, in fase istruttoria, ha risposto affermando che *“con riferimento all'anno 2023, è stata data risposta negativa al quesito n. 1 della Sezione 7 “Controllo sulla qualità dei servizi” poiché in tale anno non vi era una aggiornata Carta dei servizi dell'Ente ufficialmente e formalmente adottata dall'Organo politico-gestionale dell'Ente, sebbene fosse presente sul sito internet istituzionale una Carta dei servizi che descriveva le principali attività dell'Ente, ma abbisognavole di aggiornamenti ed integrazioni”*.

La nuova Carta dei Servizi è stata approvata con *“Disposizione del Presidente n. 18 del 7 marzo 2024 e pubblicata sul sito internet istituzionale dell'Ente - Sezione Amministrazione Trasparente”*.

Rispetto alla seconda criticità rilevata, l'Ente ha fatto presente che *“tale tipo di controllo ha necessitato di un periodo iniziale di “assestamento” ed invero, la verifica dell'effettiva customer satisfaction rappresenta una costante “sfida” per il vertice politico e gli organi burocratici, in quanto da affinare ed aggiornare anno per anno, come del resto evidente nel campo commerciale, al quale la versione “pubblicistica” dell'istituto in parte si ispira”*.

In ogni caso l'Ente ha dichiarato che *“già nel 2024 si è operata per una puntuale rilevazione dei principali indicatori, proprio avendo a riferimento quelli chiaramente indicati dall'On.le Corte dei Conti nel questionario annualmente predisposto. In tal senso si è previsto quale specifico e rilevante*

obiettivo operativo di performance legato alla customer satisfaction per il competente Servizio URP la redazione e pubblicazione di un adeguato modello per la verifica attraverso gli utenti dei servizi dell'Ente e degli organismi da esso partecipati (Alessco s.r.l. e SACAL s.p.a.) dei principali standard qualitativi. Il relativo modello aggiornato è compilabile in maniera anonima dal sito internet istituzionale dell'Ente, alla home page". L'URP, inoltre, è incaricato del controllo sulla qualità dei servizi, in base al regolamento sui controlli interni. Tale ufficio provvede all'ascolto dei cittadini presso la sede istituzionale dell'Ente, al fine di analizzare le proposte ed i suggerimenti degli utenti, in un'ottica di "critica costruttiva". Tale modalità di controllo verrà implementata anche nel 2025 e, unitamente alle verifiche del servizio interno, saranno "finalizzate a misurare compiutamente le azioni per il miglioramento della qualità dei servizi erogati, sulla base degli standard indicati nella nuova Carta dei Servizi".

8.1. Osservazioni

Alla luce di quanto rilevato e dalle risposte fornite dall'Ente, si osserva che sussistono gravi criticità nell'esercizio del controllo sulla qualità dei servizi, nell'anno di riferimento, controllo che è rimasto sostanzialmente inattuato per diverso tempo, pur rappresentando un indispensabile completamento del sistema dei controlli, investendo profili che si riferiscono all'efficienza, all'economicità e alla soddisfazione degli utenti nel quadro di una responsabilità "sociale" dell'ente pubblico. Pertanto, pur dando atto che l'Ente ha cercato nell'ultimo anno di colmare l'assenza di un controllo sulla qualità dei servizi, deve censurarsi quanto sino ad ora accaduto, invitando la Provincia di Cosenza a implementare un controllo sulla qualità che sia rispettoso di tutte le disposizioni di legge e delle indicazioni della Corte dei conti.

9 APPENDICE PNRR.

L'art. 9, co. 4, del d.l. n. 77/2021, dispone che *"le amministrazioni di cui al comma 1 assicurano la completa tracciabilità delle operazioni e la tenuta di una apposita codificazione contabile per l'utilizzo delle risorse del PNRR secondo le indicazioni fornite dal Ministero dell'economia e delle finanze. Conservano tutti gli atti e la relativa documentazione giustificativa su supporti informatici adeguati e li rendono disponibili per le attività di controllo e di audit"*.

Inoltre, il punto 5, penultimo capoverso, della circolare n. 29 del 26 luglio, del Ministero dell'economia e finanze - Dipartimento della Ragioneria generale dello Stato, specifica l'importanza dei principi della tracciabilità e della perimetrazione delle risorse del PNRR. Anche, l'art. 9 del d.m. M.E.F. dell'11.10.2021, dispone che *"agli interventi realizzati nell'ambito dell'iniziativa Next Generation EU si applicano i controlli amministrativo contabili previsti dai*

rispettivi ordinamenti” e l’attività di vigilanza, sui fondi PNRR, rientra nei compiti dell’organo di revisione.

È per tali motivi che per gli esercizi 2021-2023 la Sezione delle autonomie ha predisposto, in appendice ai questionari adottati con deliberazioni n. 1/2024/INPR e n. 2/2024/INPR, appositi quesiti volti a far sì che gli enti riferissero anche sul sistema dei controlli interni volto a presidiare gli investimenti finanziati dal PNRR, tenuto conto dell’importante ruolo di soggetti attuatori svolto da Regioni ed enti locali (cfr. deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG cit.).

Secondo quanto stabilito dalla delibera n. 2/SEZAUT/2024/INPR, *“l’appendice PNRR vuole cogliere, sul versante dei controlli interni, le azioni dell’ente relative all’implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori, con particolare attenzione al sistema dei controlli adottati”.*

Alla luce delle considerazioni, sopra esposte, si espongono, di seguito, gli esiti dell’attività istruttoria e le relative considerazioni in merito all’attività di controllo sul PNRR, svolta dall’Ente, la quale è oggetto di analisi sulla base del referto del Sindaco e delle successive integrazioni istruttorie.

Con riferimento a tale sezione l'ente evidenzia di essere soggetto attuatore di interventi finanziati con PNRR e di aver predisposto controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi sul PNRR.

In sede istruttoria sono emerse criticità in relazione ai punti:

- 5, in merito alla raccolta dati, dal sistema informativo, sullo stato di avanzamento lavori e loro archiviazione nel sistema ReGIS;
- 11.a, in merito ai controlli operati dagli organi di controllo interno sugli atti gestionali adottati dall’Ente come soggetto attuatore, per garantire la completa tracciabilità delle operazioni collegate a *milestone* e *target* del PNRR;
- 12, in merito all’integrazione dei flussi informativi per verificare in corso d’opera il conseguimento degli obiettivi del PNRR;
- 13, in merito alla produzione di specifici report.

L’Ente ha, preliminarmente, riferito che *“il Settore PNRR, istituito nel 2022, si è dotato di una specifica Struttura con un dirigente preposto al coordinamento e al controllo dello stato di attuazione dei Progetti finanziati dal Piano di Resilienza, svolgendo funzioni di supporto operativo all'interno dell'Ente”* e che *“nel 2024, in fase di attuazione degli interventi PNRR è stato adottato un sistema di controllo "non automatizzato" ma basato su un sistema di gestione, controllo e auditing interno per*

il perseguimento delle finalità legate al corretto utilizzo delle risorse, che consente di argomentare le criticità rilevate, di seguito specificate”.

Successivamente, in merito alle singole criticità ha dichiarato:

- sul punto 5 (archiviazione dati sistema ReGis) che *“la raccolta dei dati sullo stato di avanzamento procedurale, finanziario e fisico degli interventi del PNRR avviene attraverso la redazione di un Plan interno (formato excell) che consente l'acquisizione, il monitoraggio e l'archiviazione di tutti i dati e atti amministrativi degli interventi, al fine di garantire la successiva archiviazione informatica nel sistema ReGis. Visto il timing del PNRR, dotarsi di un apposito sistema informativo di raccolta dati sarebbe risultato oneroso per l'Ente”;*
- sul punto 11.a (verifiche periodiche stato di attuazione) che *“al fine di garantire la completa tracciabilità delle operazioni collegate a milestone e target del PNRR, il Settore PNRR nello svolgimento della funzione di coordinamento, convoca mensilmente i RUP dei Progetti per aggiornare gli stati di avanzamento degli interventi e contestualmente rilevare eventuali scostamenti rispetto alla timeline della rendicontazione e discutere possibili metodi correttivi. A seguito dei briefing periodici, viene aggiornato costantemente il Pia interno che assume pertanto la stessa valenza di un sistema informativo previsto dalla normativa vigente, ma sostenibile per l'Ente”;*
- sui punti 12 e 13 (produzione flussi informativi monitoraggio in corso d'opera) che *“in merito ai flussi informativi, il Settore PNRR invia periodicamente mail ai RUP per ottemperare agli adempimenti documentali che certificano lo stato di avanzamento procedurale degli interventi e contestualmente verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi nei tempi programmati dal sistema di monitoraggio ReGis” e che “la Struttura procede all'implementazione del Plan succitato il cui aggiornamento periodico è inteso come Report per monitorare il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR e il rispetto dei tempi programmati dalla timeline relativa alla rendicontazione semestrale all'UE”.*

In definitiva, anche nel caso dei controlli interni afferenti al PNRR la relativa funzione non è esercitata in modo del tutto soddisfacente da parte dell'Ente. Tale stato di fatto deve rappresentare un campanello d'allarme, per la Provincia, stante la sua potenziale idoneità a compromettere gli obiettivi del PNRR, ambito di particolare rilevanza economica.

P.Q.M

La Sezione regionale di controllo per la Calabria

ACCERTA

Diverse criticità e, per alcuni tipi di controllo, uno stato di diffusa “*assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie*” dei controlli interni della Provincia di Cosenza, nei termini di cui in motivazione e, nello specifico:

1. l'Ente ha difficoltà nel produrre i documenti contabili prodromici alle attività di controllo, diminuendo sensibilmente l'efficacia e gli effetti dei controlli stessi;
2. l'Ente non è sempre riuscito a produrre il numero minimo di report programmati;
3. l'Ente dovrebbe cercare di aumentare il tasso di campionamento, il quale, come indicato, è pari a circa il 2% delle determine dirigenziali, dato non sufficiente e poco significativo per poter attestare la regolarità, la correttezza e la legittimità dell'azione amministrativa;
4. in merito al controllo di gestione ed al controllo strategico, in assenza dei documenti contabili definitivi, l'Ente deve avvalersi di “strumenti provvisori di indirizzo e di programmazione finanziaria e operativa” per effettuare, in ogni caso, l'attività di programmazione in un'ottica di buono andamento e sana gestione;
5. in merito al controllo strategico l'Ente deve relazionare dettagliatamente sulle azioni intraprese per ogni tipo di obiettivo operativo, relativo ai diversi settori dell'Ente, indicando i risultati raggiunti ed il lavoro svolto;
6. in merito al controllo sugli organismi partecipati, l'Ente dovrà sviluppare un sistema di controlli atto ad incontrare le finalità della normativa di riferimento, controlli che, allo stato, paiono per alcuni versi non sufficientemente organizzati;
7. il controllo sulla qualità dei servizi non è sostanzialmente esercitato da parte dell'amministrazione provinciale;
8. il controllo sul PNRR è stato effettuato con sistemi e metodi, in parte, non corrispondenti alle disposizioni normative previste per tale tipo di attività di controllo.

In definitiva, si rileva che l'Ente ha, recentemente, intrapreso fattive azioni di *enforcement* dell'attività di controllo interno, tali come l'aggiornamento delle disposizioni di raccordo tra alcune tipologie di controlli interni e l'organizzazione degli uffici (attuato con Disposizione del Presidente n. 43 del 19.06.2024), oltre ad aver dichiarato, in fase istruttoria, che “*è in corso di ultimazione una revisione coordinata dei regolamenti dell'Ente, che si intenderà approvare entro il mese di settembre del corrente anno*”. Tuttavia, senza una maggior attenzione e risoluzione dei problemi di approvazione dei documenti contabili necessari all'espletamento delle attività di

controllo, tali innovazioni e miglioramenti, nel processo di controllo interno, rischiano di non essere effettive.

DISPONE

che la Provincia di Cosenza intraprenda le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e delle carenze del sistema dei controlli interni riscontrate ed evidenziate nelle osservazioni conclusive formulate per ciascuna forma di controllo:

DISPONE ALTRESI'

- che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa, mediante l'applicativo Con.Te, al Segretario Generale, al Presidente della Provincia, all'Organo di revisione e all'Organismo di valutazione della Provincia di Cosenza;
- che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione sia trasmessa, ai sensi degli articoli 148, comma 4, T.U.E.L. ed articoli 52, comma 4, e 133, codice di giustizia contabile, alla **Procura Regionale** presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti, per l'esercizio delle funzioni di sua competenza;
- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, (sezione "Amministrazione Trasparente") ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 20 maggio 2025.

IL RELATORE

Dott. Cosmo Cesare Cosentino

IL PRESIDENTE

Dott.ssa Rossella Scerbo

Depositata in Segreteria il

(D.ssa Manuela Giacobbe)