



Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Ilio CICERI	Consigliere (relatore)
Bruno LOMAZZI	Referendario
Matteo SANTUCCI	Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario

nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2022 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

relativa al funzionamento del **sistema dei controlli interni della Provincia di Chieti - Esercizio 2020;**

visto l'articolo 100, secondo comma, 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;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni;

visto, in particolare, l'articolo 148 del citato decreto legislativo n. 267/2000, novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'articolo 3, del decreto-legge n. 174/2012, così come modificato dall'articolo 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;

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 luglio 2008);

vista la deliberazione n. 14 dell'11 febbraio 2021, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il "Programma di controllo sulla gestione per l'anno 2021";

vista la deliberazione dell'11 febbraio 2022, n. 31/2022/INPR, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l'anno 2022;

vista la ripartizione tra i Magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con i decreti del Presidente del 9 novembre 2022, n. 7;

vista la deliberazione 13/SEZAUT/2021/INPR, della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, depositata in data 21 luglio 2021, che ha approvato per l'annualità 2020 le linee guida per la relazione annuale del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente della Provincia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267- TUEL);

visti i documenti allegati alla citata deliberazione, con cui è stato fissato al 31 dicembre 2021 il termine per la trasmissione della relazione, riguardante i controlli svolti nell'anno 2020, alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie;

esaminato il referto del Presidente della **Provincia di Chieti**, elaborato sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione Autonomie ed acquisito da questa Sezione, con prot. n. 6733 del 29 dicembre 2021;

vista la nota prot. n. 2371 del 29 luglio 2022, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti ed ulteriori elementi d'informazione;

vista la nota prot. n. 3022 del 27 settembre 2022, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

vista l'ordinanza n. 58/2022 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Ilio CICERI;

FATTO E DIRITTO

1. I controlli interni negli enti locali

I Sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, i Sindaci delle città metropolitane ed i Presidenti delle province devono redigere un referto annuale, a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

L'ampia riforma, di cui all'art. 3, co. 1, sub e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è entrata a regime dal 2015, coinvolgendo nel

controllo strategico, di qualità e sulle società partecipate, tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

I referti degli enti locali, redatti in base alle già menzionate linee-guida, concorrono a completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266 del 2005 e a far conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli enti locali. Va, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi dell'art. 148 del T.U.E.L., ed in particolare del comma 4, nel caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e metodologie di controllo interno, possono irrogare, a carico degli amministratori locali, *"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 presente testo unico"*, apposita sanzione pecuniaria.

Le citate disposizioni rafforzano la portata dei controlli interni confermandone però la natura fondamentale collaborativa, in quanto intesi, principalmente, a verificare il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'Ente e la regolarità e trasparenza della gestione, in presenza di servizi ed attività da rendere alla cittadinanza con adeguati livelli qualitativi.

Al riguardo, la Sezione delle Autonomie, con deliberazioni successive, ha avuto modo di chiarire come le finalità del controllo in esame siano compendiabili nei seguenti aspetti:

- verifica dell'adeguatezza e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni, nonché dell'adozione di adeguati strumenti (organizzativi, informatici e metodologici) idonei a garantire la stabilità e l'omogeneità del dato ricognitivo e utili a contrastare efficacemente le emergenze attuali e future;
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- monitoraggio, in corso d'anno, degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'Ente;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

Lo schema di relazione per l'esercizio 2020 conserva le principali caratteristiche di forma e contenuto delle linee-guida approvate in precedenza, insistendo su una analisi che metta in relazione le funzionalità delle singole tipologie di controllo e l'insieme dei diversi indicatori di cui l'ente si è dotato, per cogliere appieno il livello di integrazione esistente fra le varie tipologie dei controlli interni e far emergere il profilo caratteristico del sistema attuato dal singolo ente, la sua conformità al disposto normativo e la capacità di incidere sui processi in atto, sviluppando nuove sinergie. Un sistema dei controlli così strutturato offre una prospettiva unitaria degli adempimenti di carattere

organizzativo e funzionale che facilitano l'individuazione delle criticità e delle lacune del sistema ed evidenziano il livello di errore, difformità e di mancato raggiungimento degli obiettivi, in modo da agevolare l'adozione di soluzioni correttive adeguate e valutare i risultati conseguiti.

È apparso, inoltre, necessario inserire nello schema di relazione una specifica appendice - i cui contenuti sono ricavati dalla deliberazione n.18/2020 della Sezione delle autonomie - per analizzare gli effetti della pandemia sui controlli interni. Altro elemento di novità, destinato a stabilizzarsi dopo l'emergenza sanitaria è rappresentato dall'impiego del lavoro agile. Per cogliere gli effetti di questa importante innovazione organizzativa sono stati formulati taluni quesiti specifici inseriti in una appendice aggiuntiva.

Il nuovo schema di relazione, strutturato in un questionario a risposta sintetica, è organizzato in sezioni e due appendici dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuno dei profili di seguito indicati:

- la prima sezione (Sistema dei controlli interni) mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo. I quesiti attengono alla verifica della piena ed effettiva operatività dei controlli in conformità alle disposizioni regolamentari, statutarie o di programmazione, cui si aggiungono particolari riferimenti al numero dei *report* da produrre e ufficializzare, alle criticità emerse e alle azioni correttive avviate;
- la seconda sezione (Controllo di regolarità amministrativa e contabile) 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;
- la terza sezione (Controllo di gestione) 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;
- la quarta sezione (Controllo strategico) è intesa, invece, a sondare il livello di attenzione delle verifiche in ordine all'attuazione dei programmi e delle tecniche adottate per orientare le decisioni dei vertici politici nella individuazione degli obiettivi delle scelte strategiche da operare a livello di programmazione;
- la quinta sezione (Controllo sugli equilibri finanziari) mira a verificare il rispetto delle prescrizioni normative e regolamentari da parte dei responsabili del servizio finanziario, ai quali compete l'adozione delle linee di indirizzo e di coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli finanziari e per l'attuazione delle misure di salvaguardia degli equilibri di bilancio;

- la sesta sezione (Controllo sugli organismi partecipati) 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;
- la settima sezione (Controllo sulla qualità dei servizi) è diretta, infine, ad evidenziare se i controlli di qualità 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 *stakeholder*;
- l'Appendice Covid è strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari per fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto svariati profili (programmazione, metodologie, implementazione di aree specifiche di controllo);
- l'Appendice lavoro agile disciplina i controlli con riguardo ad una delle principali conseguenze dell'emergenza sanitaria, ovvero il c.d. "smart working". La trattazione dei quesiti sul lavoro agile in una separata appendice è dettata dalla consapevolezza che tale nuovo approccio dell'organizzazione del lavoro, fondato su aspetti di flessibilità, autonomia e collaborazione del dipendente, rimarrà, finita l'emergenza, una modalità alternativa allo svolgimento della prestazione lavorativa "in presenza".

Ciascuna sezione è corredata da uno spazio Note, posto dopo i quesiti, dedicato ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni, ovvero all'inserimento di informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari.

2. Analisi dei referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni

Il Presidente della Provincia di Chieti ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "ConTe", il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2020, in data 29 dicembre 2021.

L'analisi della relazione-questionario ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria. Con nota a firma del Presidente, del Segretario generale e del Dirigente del settore 1, prot. n. 17590, datata 27 settembre 2022, sono stati forniti i chiarimenti richiesti.

In via preliminare, si osserva che la materia è disciplinata dal Regolamento per la disciplina del sistema dei controlli interni approvato con deliberazione di Consiglio provinciale n. 35 del 19 giugno 2013.

Di seguito, si espongono gli esiti dell'attività istruttoria e le considerazioni di questa Sezione in merito alle singole tipologie di controllo interno, oggetto di analisi per mezzo dei citati referti e dell'ulteriore documentazione acquisita, che hanno fatto emergere aspetti da segnalare ai fini di un adeguamento del sistema dei controlli interni.

3. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Dall'esame del questionario risulta che, nelle ipotesi previste dall'art. 49 del Tuel, non sono state adottate delibere di Consiglio munite di parere di regolarità tecnica o contabile negativo. In sede di approfondimento istruttorio è stato richiesto di descrivere con maggiore dettaglio la tecnica di campionamento adottata; a tal proposito l'Ente fa sapere che *"Ai sensi dell'art. 4 del vigente Regolamento del sistema dei Controlli Interni, il controllo successivo di regolarità amministrativa è effettuato trimestralmente.*

Gli atti da sottoporre a controllo sono scelti, mediante sorteggio effettuato dal Servizio Affari Generali e Controlli Interni, nella prima decade del trimestre successivo a quello della loro formazione.

La procedura attuata è quella prevista dal software gestionale in uso presso l'Ente, che consente di selezionare casualmente il 15% degli adottati nel trimestre di riferimento, tra tutti quelli presenti in piattaforma, distinti per tipologia (determinazioni dirigenziali, decreti presidenziali, delibere di Consiglio).

Il sorteggio è effettuato, altresì, sulla base di tutti i contratti trasmessi dai Dirigenti e secondo la procedura che consente di selezionare casualmente il 15% dei contratti adottati nel trimestre di riferimento.

Le risultanze del controllo svolto sono trasmesse trimestralmente, unitamente alle direttive cui conformarsi in caso di riscontrate irregolarità, a cura del Segretario Generale, ai Dirigenti, al Presidente, al Presidente del Collegio dei Revisori dei Conti e all'OIV, come previsto dall'art. 4 del citato regolamento".

Dall'esame del questionario e dalla relazione fornita dall'Ente risulta che il controllo è avvenuto su 201 determinazioni dirigenziali, 27 decreti presidenziali, 10 delibere di Consiglio e 5 contratti, per un totale di 243 atti controllati su 1.600 prodotti; su questi, la Provincia dichiara di aver rilevato e sanato in modo puntuale sedici irregolarità.

I report da indirizzare ai responsabili dei servizi sono stati trasmessi con una frequenza trimestrale. Nell'arco temporale preso in considerazione dal questionario non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi.

In sede di approfondimento istruttorio è stato richiesto di trasmettere i report prodotti nell'esercizio 2020, l'Ente ha così trasmesso i report relativi all'esercizio 2020, nonché quelli relativi al quarto

trimestre 2020, esaminati nel 2021, per un totale di 94 atti, di cui 78 determinazioni, 11 decreti, 3 delibere e 2 contratti.

Preso atto di quanto dichiarato nei referti in oggetto, si richiama l'attenzione dell'Ente sulla opportunità di verificare se le modalità adottate per il campionamento e selezione degli atti da sottoporre a verifica successiva, basate su criteri motivati e parzialmente supportate da sistemi di *software*, siano aderenti ai criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530) e tengano in considerazione le aree di gestione del PTPCT individuate come maggiormente a rischio.

4. Controllo di gestione

Il controllo di gestione disciplinato dall'art.5 all'art. 11, Titolo III, del Regolamento sui controlli interni dell'Ente.

La Provincia è dotata di un sistema di contabilità fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consente di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa e si avvale di un sistema di contabilità economica, tenuta con il metodo della partita doppia.

I *report* periodici sono sempre tempestivi ed aggiornati al fine di fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere.

Sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di attività/processo, "*output*", efficacia, efficienza, economicità e analisi finanziaria.

Il grado complessivo di raggiungimento degli obiettivi operativi dell'azione amministrativa è indicato come "medio" per i servizi tecnici e amministrativi.

Come chiesto, è stato trasmesso il *report* relativo al controllo di gestione esercizio 2020, lo stesso risulta pubblicato sul sito *web* dell'Ente nella sezione "Amministrazione Trasparente", alla voce bilanci e risulta trasmesso a questa Sezione tramite il sistema "ConTe" il 18 ottobre 2020.

Dall'esame del questionario e dall'attività istruttoria non si rilevano carenze nell'impostazione del controllo in parola, che risulta ben impostato sul piano della programmazione degli obiettivi e degli indicatori di misurazione.

5. Controllo strategico

In sede di approfondimento istruttoria è stato chiesto di descrivere le modalità con cui si è provveduto alla fissazione degli obiettivi strategici e di mantenimento, indicando gli strumenti di "programmazione" ed "operativi" con cui si è dato il via al ciclo della *performance* dell'Ente.

La Provincia di Chieti nella propria Relazione precisa che: "*Gli obiettivi strategici e di mantenimento sono stati individuati nel Documento Unico di Programmazione approvato con delibera di Consiglio provinciale n. 4 del 10 marzo 2020. Il PEG - Piano degli Obiettivi - Piano delle Performance è stato approvato con Decreto del Presidente n. 46 del 14 maggio 2020.*

Stante la ben nota situazione di transitorietà che dal 2014 (e tuttora) interessa il sistema normativo e finanziario dell'intero comparto delle Province, ancora in attesa della riforma post l. 56/2014 e successivo referendum, gli obiettivi strategici erano vincolati al breve periodo anche in relazione al disallineamento temporale tra mandato del Presidente e mandato dei Consiglieri Provinciali. La fissazione degli obiettivi, formalizzati nei documenti sopra citati è scaturito dal confronto tra gli organi di indirizzo (in particolare Presidente e Consiglieri delegati) con le figure apicali (Segretario generale e Dirigenti) dell'Ente".

Il controllo strategico risulta essere operativamente integrato con il controllo di gestione; inoltre, al fine di integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio, utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie ed effettua a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione.

Relativamente agli strumenti utilizzati, l'Ente elabora e applica gli indicatori di mantenimento, *performance* individuale e organizzativa e di miglioramento della qualità dei servizi.

Con il referto in esame, l'Ente ha indicato nel 75 per cento (media semplice), la quota di obiettivi strategici raggiunti. L'organo d'indirizzo politico ha verificato lo stato di attuazione dei programmi secondo i parametri dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi, al grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati e ai tempi di realizzazione rispetto alle previsioni.

È stata adottata una delibera di verifica dello stato di attuazione dei programmi e trasmessa a questa Sezione la relativa relazione.

Dall'esame dei questionari e dall'attività istruttoria si rileva, da parte dell'Ente, una buona impostazione programmatica per questa tipologia di controllo.

6. Controllo sugli equilibri finanziari

La disciplina del controllo in parola è citata nel Regolamento dei controlli interni agli art. 16 e 17.

In sede istruttoria è stato chiesto d'indicare il motivo per cui il controllo in parola non è integrato con quello sugli organismi partecipati. A tale riguardo l'Ente ha precisato che: *"La risposta "no" è stata fornita rispetto alla integrazione del software gestionale contabile della Provincia con quello della unica società partecipata OPS S.p.a. (controllata) che allo stato non sussiste. Il controllo degli equilibri finanziari è invece integrato con il controllo analogo congiunto svolto con l'altro socio della OPS S.p.a. (Comune di Chieti) e, così come previsto dalla norma, viene verificato in sede di rendiconto per la valutazione delle eventuali perdite e i relativi accantonamenti nonché in sede di redazione del bilancio consolidato".*

Il responsabile del servizio finanziario ha adottato nel corso dell'esercizio in esame specifiche linee di indirizzo e coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

Si rileva, altresì, che nell'esercizio in esame in più occasioni gli Organi di governo, il Segretario generale e i Responsabili dei servizi, sono stati coinvolti nel controllo.

Si è proceduto alla verifica della compatibilità del programma dei pagamenti con le disponibilità di cassa.

Nell'esercizio 2020 la permanenza degli equilibri è stata formalizzata con delibera di Consiglio n. 30 del 10 novembre 2020.

In sede di approfondimento istruttorio l'Ente ha precisato che: *"Da un punto di vista gestionale, l'emergenza Covid ha creato il sopravvenire di una buona prassi di confronto settimanale via web tra amministratori, dirigenti e responsabili degli uffici, durante i quali venivano costantemente verificati e monitorati gli aspetti finanziari dell'Ente, pur senza contestuale formalizzazione scritta"*.

Sono stati richiesti i *report* prodotti nel corso dell'esercizio 2020, l'Ente ha fornito la seguente documentazione:

- stato di attuazione dei programmi 2020-2022;
- deliberazione di Consiglio provinciale n. 30 del 10 novembre 2020 avente ad oggetto *"Salvaguardia equilibri di bilancio e stato di attuazione dei programmi 2020/2022, ai sensi dell'art. 175, comma 8 e 193 del Tuel – Variazione al bilancio di previsione 2020/2022 – Variazione del programma delle OO.PP. 2020/2022 e del Documento unico di programmazione 2020 - Provvedimenti"*;
- relazione sulla salvaguardia degli equilibri di bilancio 2020;
- parere dell'organo di revisione sulla salvaguardia equilibri di bilancio e assestamento generale, verbale n. 58 del 5 novembre 2021;
- documento unico di programmazione bilancio 2020-2022.

La Sezione, preso atto di quanto chiarito e trasmesso dal Presidente della Provincia nel referto e nella documentazione aggiuntiva, non rileva particolari criticità sullo svolgimento del controllo sugli equilibri finanziari.

7. Controllo sugli organismi partecipati

In sede istruttoria è stato chiesto all'Ente di dettagliare le modalità di controllo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 147-*quater* del d.lgs. 267 del 2000, sugli enti partecipati, specificando gli indirizzi e le direttive emanate e se esiste un idoneo sistema finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente proprietario e le società, la situazione contabile, gestionale ed organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Dalla documentazione integrativa fornita dall'Ente si desume che, con deliberazione di Consiglio provinciale n. 29 del 16 settembre 2021, è stata approvata la revisione periodica delle partecipazioni pubbliche, ai sensi dell'art. 20 del d.lgs. 19 agosto 2016 del Tusp, valida anche quale *"Censimento annuale delle partecipazioni pubbliche ai sensi dell'art. 17 del d.l. n. 90 del 2014*. Dal citato provvedimento, si evince che le partecipazioni detenute dalla Provincia di Chieti, alla data del 31 dicembre 2020, erano le seguenti:

- partecipazione maggioritaria in Organizzazione Progetti e Servizi S.p.a., di seguito OPS S.p.a., società *in house* (partecipazione che veniva mantenuta, senza ulteriori interventi);
- partecipazione maggioritaria in Alesa S.r.l., per la quale veniva confermata la liquidazione per assenza dei requisiti di cui all'art. 20, comma 2, lett. d) e 26, comma 12-*quinquies* del d.lgs. n. 175 del 19 agosto 2016.

L'Ente, precisa altresì, che: *“Sulla base del parere formato dai legali dell'ente e allegato alla delibera di Consiglio provinciale n. 66 del 2019 di Revisione periodica riferita all'anno 2018, ai sensi dell'art. 24, comma 5 Tusp, alla data del 1° ottobre 2018, ha perso, ex lege, la qualità di socio delle società per le quali aveva già disposto, nell'ambito di precedente provvedimento di razionalizzazione, la dismissione della propria partecipazione, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione o di ottenerne la liquidazione in denaro da parte della Società. La Provincia di Chieti, con la delibera di Consiglio provinciale n. 62 del 20 dicembre 2018 di Revisione periodica riferita all'anno 2017, aveva disposto di confermare la dismissione, mediante recesso, dalle società delle quali era socio di minoranza e per le quali non era ancora perfezionato il procedimento di dismissione delle quote, sollecitando, altresì, le società in liquidazione a concludere il procedimento di liquidazione ovvero a prendere atto del recesso della Provincia, fermo restando che la restituzione della quota resta sottoposta alla chiusura della liquidazione stessa. Pertanto, alla data del 31 dicembre 2020, la Provincia deteneva esclusivamente le due partecipazioni maggioritarie indicate, pur operando nell'attività di recupero del valore delle quote delle società minoritarie dismesse”*.

Per quanto attiene alle modalità di controllo sulla Società *in house* OPS S.p.a., con delibera di Consiglio provinciale n. 33 del 16 luglio 2019, l'Ente ha approvato l'intesa per la disciplina del controllo analogo congiunto effettuato unitamente al socio minoritario, il Comune di Chieti.

Detto controllo è esercitato in base al Regolamento approvato con deliberazione n. 144 del 20 dicembre 2011 e, inoltre, ai sensi di quanto stabilito all'articolo 7 dello Statuto della stessa società. A riguardo, l'Ente precisa che *“Il controllo è esercitato mediante la nomina degli amministratori della Società e le decisioni espresse nell'ambito dell'Assemblea dei soci. Nell'ambito del controllo analogo congiunto, la Provincia ed il socio Comune di Chieti fissano obiettivi per la Società”*.

Nel Documento unico di programmazione dell'Ente, vengono indicati gli obiettivi che la Società deve perseguire nel triennio di riferimento.

Il 2020 è stato l'anno di implementazione del controllo analogo congiunto; l'Ente precisa che:

- “La prima riunione si è tenuta il 4 agosto, in tale occasione, è stato richiesto alla Società:*
- *una relazione dettagliata, da far pervenire ai soci entro il 10 settembre 2020, sull'andamento di tutte le spese di funzionamento degli ultimi tre anni. Nel paragrafo dedicato alle spese di personale, dovrà essere evidenziata la pianta organica della società, e si dovrà riferire, tra l'altro, sull'utilizzo del personale durante l'emergenza Covid, anche in relazione ai risparmi di spesa dovuti all'implementazione delle misure introdotte dal Governo (ricorso alla Cassa integrazione ed allo Smart working);*

- una proiezione sul triennio 2021-2023 delle spese di funzionamento, dettagliando le tipologie di voce di spesa. Il Presidente della Provincia ha proposto, inoltre, di fissare, fin da subito, i seguenti ulteriori obiettivi strategici per la Società, da perseguire entro l'anno 2021:

- *Trasparenza: provvedere alla pubblicazione ed all'aggiornamento di tutti i contenuti previsti dalla normativa, nell'ambito della sezione Amministrazione Trasparente.*

- *Efficienza: nell'ambito del VIT, incrementare il rapporto tra il numero di verifiche effettuate e quelle programmate e ridurre il numero dei mancati recapiti, attraverso un puntuale aggiornamento delle banche dati. Almeno +15% ogni anno, per il triennio 2021-2023, prendendo a riferimento l'indice dell'anno precedente.*

- *Comunicazione al cittadino: effettuare campagne di comunicazione al cittadino, per informarlo dei suoi diritti e dei suoi doveri. Almeno una campagna di comunicazione al cittadino entro il 15 febbraio 2023.*

- *Compliance e prevenzione della corruzione: programmare ed effettuare almeno una sessione formativa ogni anno in materia di anticorruzione, anche mediante gli Enti soci, aperta a tutto il personale. Almeno un intervento formativo annuo."*

La seconda riunione del controllo analogo congiunto, per l'anno 2020, si è tenuta il 30 dicembre, alla presenza di tutti i soci, che hanno confermato gli obiettivi individuati nella seduta del 4 agosto, inclusa la riduzione delle spese di funzionamento, ad eccezione dell'obiettivo di "Efficienza", rilevando che, in considerazione della situazione emergenziale occorsa, nell'anno 2020, a causa della pandemia da Covid-19, che avrà presumibili ripercussioni anche nel corso dell'anno 2021, tenuto conto della necessaria sospensione delle attività di verifica degli impianti termici, in applicazione delle misure di contenimento del virus dettate dal Governo, si ritiene di dover aggiornare l'obiettivo per il 2020 già fissato nell'ambito della Conferenza del 4 agosto, rinviandone l'attuazione all'anno 2022, previa rivalutazione da parte dei soci, nell'ambito della Conferenza prevista a marzo 2021".

Sempre dalla documentazione fornita dall'Ente, risulta che nel corso della riunione del 30 dicembre 2020, la Società, evidenziando la situazione critica nella quale si è trovata, a seguito della variazione in diminuzione della dotazione organica per dimissioni di alcuni dipendenti e per la richiesta di aspettativa di un dipendente per incarichi politici, ha chiesto l'autorizzazione ad assumere le unità lavorative necessarie per l'espletamento delle attività già convenzionate, anche ricorrendo a contratti di somministrazione di risorse umane o all'attivazione di tirocini. I soci, pur sottolineando la necessità di garantire il contenimento dei costi di funzionamento, incluso quello del personale, hanno espresso alla Società un assenso alla reintegrazione della dotazione organica, al fine di garantire l'espletamento delle attività già convenzionate, ribadendo che la spesa per l'acquisizione di nuovo personale avrebbe dovuto essere inferiore alla spesa del personale da sostituire.

Preso atto delle informazioni fornite nel referto esaminato, rilevato che, in relazione alla società OPS S.r.l. questa Sezione di controllo sta effettuando separata, specifica indagine, si rimanda ogni ulteriore considerazione al termine del procedimento in corso.

8. Controllo sulla qualità dei servizi

Tale controllo è disciplinato dagli art. 20 e 21 del Regolamento dei controlli interni della Provincia. Tuttavia, dal referto in esame non risulta esercitato in alcuna forma.

Pertanto, in sede istruttoria è stato chiesto di argomentare sulle difficoltà riscontrate e sulle iniziative eventualmente assunte per superarle.

L'Ente ha spiegato, che: *“In merito al controllo sulla qualità dei servizi, la Provincia di Chieti, anche a seguito dei rilievi mossi dalla Corte dei conti, ha avviato la rilevazione della soddisfazione dell'utenza, individuando, di volta in volta, la tipologia di servizi da sottoporre a verifica. Da ultimo, con Decreto presidenziale n. 120 del 13 settembre 2018, è stata avviata la rilevazione su due servizi:*

- 1. Servizio Concessioni;*
- 2. Servizio Verifiche Impianti Termici.*

Per la rilevazione riferita al Servizio Concessioni, erogato direttamente da una struttura interna della Provincia di Chieti, sono stati somministrati questionari cartacei, presso la sede del Servizio stesso, nel corso dell'anno 2019; per la rilevazione riferita al Servizio Verifiche impianti Termici, che la Provincia di Chieti eroga attraverso la propria Società in house OPS S.p.a., è stata attivata la modalità di somministrazione dei questionari on line, previa comunicazione agli utenti tramite inserimento di uno specifico invito alla compilazione nelle comunicazioni trasmesse dalla Società, nell'ambito delle attività ispettive di competenza. Le rilevazioni si sono concluse alla fine dell'anno 2019.

I noti eventi successivi, riferiti alla diffusione del virus Covid-19 e le conseguenziali differenti modalità di prestazione dell'attività lavorativa dei dipendenti e dell'erogazione dei servizi nel periodo dell'emergenza sanitaria, hanno reso difficoltosa e poco perseguibile la misurazione della qualità dei servizi erogati. Si ritiene che, all'esito della conclusione del periodo di emergenza, salvo nuovi e malaugurati periodi di chiusura/riduzione delle attività, entro la fine dell'anno in corso saranno adottati i provvedimenti di avvio della rilevazione della qualità dei servizi, da eseguire nel corso dell'anno 2023”.

La Sezione, prendendo atto di quanto riportato nel questionario e dei chiarimenti forniti dall'Ente, rimarca l'importanza di tale tipologia di controllo precisando, come già ribadito dalla Sezione delle Autonomie, che 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. Tale tipo di controllo si pone, dunque, come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni, del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate dall'Ente.

9. Appendice Covid-19

Il questionario relativo all'esercizio 2020 è stato necessariamente aggiornato e attualizzato con l'inserimento di una specifica appendice relativa alla pandemia, con il fine di analizzare gli effetti che questa ha avuto ed avrà in futuro sui controlli interni, così come cita la deliberazione n. 13/SEZAUT/INPR. L'appendice Covid è strettamente connessa agli specifici controlli che si sono resi necessari a fronteggiare le sfide dell'emergenza, adeguandoli sotto i profili della programmazione, delle metodologie e dell'implementazione di aree specifiche di controllo.

In sede istruttoria sono stati chiesti di motivare il mancato utilizzo di "protocolli" per il sistema dei controlli interni relativamente al contesto emergenziale dovuto al Covid-19. L'Ente chiarisce che: *"L'emergenza Covid -19 non ha avuto impatto sul sistema dei controlli interni, in quanto per la tipologia dei servizi erogati dall'Ente e per le modalità gestionali adottate, le attività sono state svolte senza particolari scostamenti da quelle precedenti al periodo pandemico e, paradossalmente, ha migliorato il livello comunicativo tra gli operatori.*

Sulla base dei Decreti presidenziali adottati, le attività sul campo attinenti alla manutenzione della rete viabile e delle scuole di competenza nonché quelle di polizia provinciale sono state mantenute in presenza, salvaguardando altresì in presenza i presidi principali.

L'Ente pertanto ha adottato modalità organizzative che hanno permesso l'erogazione dei servizi essenziali in sicurezza e di quelli non strettamente essenziali in modalità agile, ma comunque fruibile agli stakeholder esterni e interni.

In particolare, nel 2020, con apposite disposizioni presidenziali, i servizi sono stati così identificati:

- Attività che richiedevano necessariamente la presenza costante sul luogo di lavoro: ufficio protocollo dell'ente – centralino – attività indifferibili di cantiere – attività di monitoraggio e vigilanza per la manutenzione degli edifici, della rete stradale e degli altri lavori di competenza della provincia – sicurezza sul lavoro – uffici archivio settori – polizia provinciale;

- Attività che richiedevano la presenza saltuaria sul luogo di lavoro:

Per tutti i servizi dell'Ente, le Posizioni Organizzative, in accordo col Dirigente, potevano autorizzare, per il periodo orario strettamente necessario, il personale a recarsi presso la sede dell'Ufficio per reperire eventuale documentazione necessaria al lavoro agile da remoto (es. Materiale per liquidare le fatture, ecc...) per adempimenti specifici (es. pagamento stipendi, scadenze normative non rinviate e non realizzabili da remoto). Tali autorizzazioni dovevano comunque evitare che si creassero assembramenti e i dirigenti, ciascuno per i

servizi di propria competenza, autorizzavano in modo che non si creasse sovrapposizione del personale, se non per motivate esigenze di servizio e sempre nel rispetto delle regole di cui alla emergenza da Covid 19.

Nella sostanza l'attività svolta in modalità agile era, nei fatti, svolta con le medesime modalità di quelle in presenza, utilizzando un software gestionale che collegava il pc di casa del dipendente alla sua postazione in ufficio e quindi assicurando i medesimi livelli di sicurezza e privacy rispetto ai dati e la possibilità di utilizzo di tutti gli legge, l'interlocuzione con l'utenza esterna era assicurata per la gran parte da remoto, ma anche con il presidio degli archivi in presenza.

Per tale motivazione il sistema dei controlli interni non ha necessitato di modifica nel periodo pandemico. Va ribadito che il periodo pandemico ha comunque favorito il diffondersi di una implementazione degli strumenti dell'agenda digitale e della comunicazione via web interna ed esterna".

10. Appendice Lavoro Agile

Anche l'Appendice al lavoro agile rappresenta una novità del questionario 2020, che disciplina i controlli con riguardo ad uno dei principali "effetti collaterali" dell'emergenza sanitaria, ovvero il c.d. "smart working". Sono stati richiesti approfondimenti istruttori in merito alle modalità scelte dall'organo di controllo interno per verificare l'impatto che il lavoro agile ha avuto sulla continuità e sulla qualità dei servizi pubblici prodotti dall'Ente.

In sede istruttoria è stato chiesto di relazionare sulle modalità attuate dagli organi di controllo interno per verificare l'impatto del lavoro agile e specificare le soluzioni adottate per l'organizzazione, la rendicontazione del lavoro e la misurazione e valutazione delle performance.

L'Ente ha chiarito che il lavoro è stato regolarmente e costantemente monitorato, al fine di consentire il collegamento *on line* dei dipendenti da casa sono stati acquistati sette *personal computer* portatili, oltre a *Sim* e accessori per il personale sprovvisto. A tal proposito è stata predisposta la piattaforma "Supremo" per riunioni e formazione.

L'Ente fa sapere che il personale nel periodo di "lockdown" è stato utilizzato con le seguenti modalità.

RIEPILOGO	TOTALE	IN PRESENZA		IN LAVORO AGILE		IN PRESENZA/ AGILE		ALTRO	
	n.	n.	%	n.	%	n.	%	n.	%
Dipendenti tot.	143	69	48,25	63	44,06	3	2,10	8	5,59
Dipendenti sui servizi essenziali	84	67	79,76	13	15,48	3	3,57	1	1,19
Dipendenti sui servizi non essenziali	59	2	3,39	50	84,75	0	0,00	7	11,86

Inoltre, specifica che: *“Gli uffici sono rimasti chiusi al pubblico, privilegiando gli interscambi con l'utenza con modalità telematica e/o con prenotazione di incontro indifferibile in presenza, sempre adottando le misure di sicurezza previste.*

Come da disposizioni normative, al termine del periodo di chiusura totale, i servizi essenziali sono stati pian piano riaperti alla modalità in presenza, sino ad addivenire nel mese di agosto alla formalizzazione della essenzialità di tutti i servizi, con erogazione degli stessi con modalità agile al 50 per cento, ove possibile sulla base delle esigenze specifiche.

La ripartenza della cosiddetta "seconda ondata" della pandemia nell'autunno 2021 ha imposto all'Ente ulteriori restrizioni che hanno seguito pedissequamente le nuove disposizioni normative in merito. Le attività comunque sono state programmate e svolte cercando sempre di assicurare la massima efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa, nella consapevolezza che occorre avviare tutti gli investimenti possibili, sia per la salvaguardia del patrimonio viabile e scolastico dell'Ente e sia per immettere nel sistema tutta la liquidità possibile a favore degli operatori in questo periodo di grave crisi sanitaria ed economica.

Sulla base di quanto detto, ovviamente, l'attuazione dei programmi, da un punto di vista temporale, ha risentito delle diverse modalità operative poste in essere in relazione alla emergenza sanitaria, purtuttavia senza il venir meno delle finalità di missione di ciascun programma.

In particolare, per le funzioni fondamentali principali (viabilità e edilizia scolastica) le attività sono state svolte secondo programmazione, con il solo periodo di fermo dettato dal citato lockdown che ha comportato il fermo dei cantieri imposto dalla normativa. Si è assicurata la riapertura delle scuole nel mese di settembre, secondo i protocolli nazionali e con un grande sforzo operativo, anche utilizzando i fondi a tale scopo messi a disposizione dallo Stato.

Le attività di supporto di gestione del bilancio e del personale sono state svolte assicurando il rispetto dei termini per le varie scadenze prorogate dallo Stato. Nello specifico si è provveduto sia all'approvazione del bilancio di previsione 2020-2022 nel mese di marzo con modalità telematica di svolgimento del Consiglio provinciale, sia all'approvazione del Rendiconto di gestione dell'anno 2019. Nel corso dell'esercizio sono state, altresì, applicate alcune variazioni di bilancio, soprattutto in relazione ai fondi messi a disposizione dallo Stato e per ridurre le entrate correnti quali RC Auto e IPT che ovviamente hanno fortemente risentito del periodo di lockdown. Come reso possibile dallo Stato si è provveduto anche alla rimodulazione dei mutui CDP, al fine di contenere la spesa corrente e quindi salvaguardare per quanto più possibile gli equilibri finanziari di bilancio. I dipendenti erano tenuti alla redazione di report giornalieri su cartelle di rete interne secondo un vademecum in formato power point”.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

ACCERTA

sulla base della Relazione annuale del Presidente della Provincia di Chieti, l'adeguatezza del funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2020 (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 - Tuel), segnalando le problematiche sopra riportate dettagliatamente, in merito:

- al controllo di regolarità amministrativa e contabile, verificando se le modalità adottate per il campionamento e selezione degli atti da sottoporre a verifica successiva, basate su criteri motivati e parzialmente supportate da sistemi *software*, siano aderenti ai criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530) e tengano in considerazione le aree di gestione del PTPCT individuate come maggiormente a rischio.

DISPONE

che, a cura della segreteria della Sezione, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente della Provincia, al Presidente del Consiglio provinciale, al Segretario generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti e all'Organismo di valutazione della Provincia di Chieti, per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio provinciale.

Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 97 del 2016, la presente deliberazione deve essere pubblicata sul sito *internet* dell'Amministrazione provinciale.

Così deliberato in L'Aquila, nella Camera di consiglio del 20 dicembre 2022.

L'Estensore
Ilio CICERI
f.to digitalmente

Il Presidente
Stefano SIRAGUSA
f.to digitalmente

Depositata in Segreteria
Il Funzionario preposto al Servizio di supporto
Lorella Giammaria