



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Primo Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 18 Marzo 2021, ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, come da ultimo modificato dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito in sede di conversione con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti della Provincia di Brescia

- Referto annuale del Presidente sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2019 (art. 148 Tuel) -
- Referto sul controllo di gestione anno 2019 (artt. 198 e 198-bis Tuel) -

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20;

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

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

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTA la deliberazione n.16 del 2021 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2021;

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni della Provincia di Brescia per l'esercizio 2019, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.te in data 17.12.2020 ed acquisito al protocollo Cdc n. 1440, nonché il referto sul controllo di gestione, anno 2019, di cui all'art. 198 Tuel, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.te in data 04.02.2021 ed acquisito al protocollo Cdc n.2790;

VISTA la nota prot. n. 1520 del 25.01.2021 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota del 04.02.2021, acquisita al protocollo Cdc n. 2796 in pari data, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

VISTO il provvedimento con la quale il Presidente, su richiesta del Magistrato istruttore, ha deferito la decisione sui suddetti referti all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

Dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma "Microsoft teams";

UDITO il Magistrato relatore dott. Giuseppe Vella;

FATTO E DIRITTO

L'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000 , a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213, e da ultimo dall'art. 33 del decreto legge n. 91/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, richiede ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, alle Città Metropolitane ed alle Province la redazione di un referto annuale a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale referto, strutturato secondo le linee guida annuali deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti e da trasmettere alla competente Sezione regionale di controllo della Corte, va ad integrare il quadro informativo a disposizione di quest'ultima per l'esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli enti locali. In particolare, detto referto costituisce uno strumento ricognitivo che concorre a completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266/2005 e a far conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli enti locali.

Come affermato dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR *"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.*

Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione),

l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità).

Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente".

Nel quadro del complesso sistema di verifiche delineato dal decreto legge n. 174/2012, dunque, il referto annuale intestato all'organo di vertice degli enti locali si pone in coerenza con l'obiettivo, da tempo perseguito dal legislatore, di fare dei controlli interni l'indispensabile supporto per le scelte gestionali e programmatiche dell'ente, in un'ottica di garanzia degli equilibri di bilancio e di perseguimento del principio di buon andamento, nonché di apportare le opportune misure correttive, in presenza di criticità e disfunzioni.

Al riguardo, le finalità del controllo in esame sono state delineate dalla Sezione delle Autonomie, con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR, e sono così riassumibili:

- verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- 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.

In continuità con quanto avvenuto nelle passate annualità, anche per l'anno 2019, la Sezione delle Autonomie ha approvato, con la deliberazione n. 19/SEZAUT/2020/INPR, le *“Linee guida ed il relativo questionario per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, le Città Metropolitane e le Province, anno 2019”*.

Ad ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, va, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, ai sensi del sopra citato art. 148, comma 4, del TUEL, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, 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.

Lo stesso TUEL, all'art. 198-bis, prevede, inoltre, che nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione, di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisca la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall'articolo 198, anche alla Corte dei conti.

Tenuto conto della particolare fase emergenziale e degli effetti che tale situazione comporta per la gestione finanziaria degli Enti, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sono state, altresì, fissate *“le linee di indirizzo per i controlli interni durante l'emergenza da COVID-19”*.

In particolare, precisa la Sezione delle Autonomie nella predetta deliberazione, *“l'emergenza sanitaria indotta dalla pandemia da COVID-19, senza precedenti per imprevedibilità degli esiti, per gravità, durata e dimensioni, ha aperto scenari inediti per gli enti del settore pubblico, mettendo a dura prova la loro finanza a causa degli evidenti e immediati suoi riflessi sulle entrate, sulle spese, sugli investimenti e, in definitiva, sugli equilibri di bilancio. Per affrontare la complessità, l'estensione e le criticità di tale situazione emergenziale, un contributo significativo, sotto il profilo finanziario e gestionale, può essere fornito dal sistema*

di controllo interno di ciascuna Amministrazione, al fine di rafforzare al massimo, in questo periodo, i processi di controllo “.

Tutto ciò posto, dall'analisi del referto sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni effettuati nell'anno 2019 della Provincia di Brescia, sono emerse alcune criticità concernenti, in particolare, il controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo strategico e di gestione, il controllo sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati nonché quello sulla qualità dei servizi, non svolti secondo le disposizioni contenute al capo III, artt. 147 e ss. del TUEL.

In riferimento a tali criticità rilevate, il Magistrato istruttore ha inoltrato alla Provincia apposita richiesta, finalizzata ad ottenere chiarimenti in merito ai seguenti profili:

- Controllo regolarità amministrativa
Punto 2.3 del referto: indicare il sistema di estrazione utilizzato.
Punto 2.7 del referto: precisare le motivazioni della mancanza di controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici e servizi.
Indicare il numero complessivo di atti, distinto per tipologia, su cui è stato esercitato il controllo, precisando la percentuale, rispetto al valore totale, dei provvedimenti sottoposti a controllo nell'anno 2019.
- Controllo strategico
Esplicitare le modalità con cui si è provveduto alla fissazione degli obiettivi strategici e di mantenimento, indicando gli strumenti di “programmazione” ed “operativi” (PEG) con cui si è dato via al ciclo della performance dell'Ente. Precisare, altresì, il sistema di monitoraggio intermedio (report), che permetta di misurare lo stato di raggiungimento degli obiettivi nel corso dell'anno.
- Controllo di gestione
Notiziare in merito alla redazione del referto sul controllo di gestione, ai sensi dell'art.198 bis del TUEL, stante che non risulta, in atto, pervenuto a questa Corte il provvedimento de quo.
- Controllo equilibri finanziari
Precisare le motivazioni secondo le quali, in tale tipologia di controllo, non sia, tra i diversi soggetti istituzionali, coinvolto attivamente il Segretario generale dell'Ente (punto 5.3 del report).
- Controllo organismi partecipati
Dettagliare le modalità di controllo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 147-quater del d.lgs 267/2000, 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 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. A tal fine, si invita l'Ente a voler indicare le partecipazioni attive in società nel periodo di riferimento del referto oggetto di analisi (esercizio 2019).

Motivare in merito alla mancata individuazione di appositi indicatori (punto 6.16 del report).

- Controllo sulla qualità dei servizi

Punto 7.7.2 Report: esplicitare le modalità operative e i servizi su cui è stato esercitato tale forma di controllo.

Precisare le motivazioni dell'assenza dell'innalzamento degli standard di qualità dei servizi misurabili attraverso appositi indicatori (punto 7.10 del questionario).

L'Ente ha riscontrato tale richiesta con nota prot. Cdc n. 2796 del 04.02.2021.

Sulla base dell'istruttoria e dei dati all'uopo acquisiti di seguito, si espongono gli esiti dell'attività, in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di analisi, da cui sono emerse numerose debolezze strutturali, carenze organizzative e metodologiche, che devono essere segnalate ai fini del superamento delle criticità riscontrate e dell'implementazione del sistema dei controlli interni, rimanendo, peraltro, impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione.

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

L'analisi dei controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti dall'art. 147-bis del TUEL, si incentra sulla nuova e più severa disciplina definita dall'art. 183 del TUEL in materia di impegni di spesa.

Tale tipologia di controllo è, infatti, assicurato sia nella fase preventiva di formazione dell'atto che in quella successiva. Nella sua formulazione l'art. 147-bis presenta le caratteristiche di una forma di autotutela dell'amministrazione e di *auditing* interno sulle determinazioni di spesa, che rafforza l'intero sistema dei controlli e rende imprescindibile l'applicazione dei tradizionali principi di conformità a legge, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

Con la riforma operata attraverso il d.l. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, il legislatore ha voluto, infatti, prevedere, in assenza di controlli preventivi di legittimità,

un sistema che garantisca la conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa, nonché la qualità degli atti emanati, a tutela dell'ente quale soggetto suscettibile di essere destinatario di possibili contenziosi (*vd. ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn.152/2020/VSGC e 15/2021/VSGC).

In riferimento al caso di specie, la Provincia di Brescia, con deliberazione del Consiglio provinciale n. 01 del 2013, ha approvato il regolamento sui controlli interni, che all'art. 3 disciplina il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile.

Il successivo art. 4 regola, invece, il controllo successivo e, in particolare, i commi 1 e 2 dispongono che:

"1. L'attività di controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile è diretta dal Segretario Generale coadiuvato da dipendenti appositamente individuati, mediante controlli a campione.

Le tecniche e le modalità di campionamento sono definite con atto organizzativo del Segretario Generale secondo i principi generali di revisione aziendale e tenendo conto dei contenuti del Piano Anticorruzione dell'Ente.

2. Le risultanze dei controlli sono trasmesse, a cura del Segretario Generale, con apposito referto semestrale, al Presidente della Provincia, al Presidente del Consiglio Provinciale, ai Dirigenti, ai Responsabili dei Servizi, all'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance e all'Organo di Revisione. Tali risultanze costituiscono documenti utili per la valutazione dei Responsabili dei Servizi e dei Dirigenti ".

Tutto ciò posto in termini di normazione primaria e secondaria della materia *de quo*, preme precisare che, sulla base di quanto dichiarato nel referto, per quanto attiene al controllo preventivo, si rileva che, nel corso dell'esercizio 2019, non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio con il parere tecnico e contabile contrario e sono stati regolarmente rilasciati i pareri di regolarità tecnica, nonché quelli in ordine alla regolarità contabile. Inoltre, per tutte le proposte di deliberazione, ove necessario, i responsabili dei diversi servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura finanziaria.

Non sono state segnalate irregolarità negli atti sottoposti a verifica. Le risultanze del controllo successivo di regolarità sono confluite in due report semestrali.

Dal questionario si evince che il numero atti controllati è pari a **174**, ma non si rileva la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica e, nel corso del 2019, 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.

La Sezione in merito osserva che l'art. 147-bis, comma 2, del TUEL, stabilisce che il controllo di regolarità amministrativa, nella fase successiva, debba essere assicurato secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente e, nell'assoggettare a controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, ne richiede una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

Preme, tra altro, precisare che secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile sul punto, la tecnica di campionamento utilizzata deve essere motivata. La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 28/2014, raccomanda che la selezione delle tecniche di campionamento sia effettuata tenendo conto anche dei *"criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica"*.

In riferimento a tale profilo, il Magistrato istruttore ha ritenuto di effettuare apposita istruttoria, chiedendo quale tecnica di estrazione fosse stata utilizzata, nonché le motivazioni della mancata effettuazione delle ispezioni *de quibus*.

In fase di riscontro istruttorio, la Provincia ha precisato che la scelta degli atti da sottoporre a controllo successivo, è stata fatta attraverso il sorteggio per ciascun trimestre dell'anno 2019, focalizzando i controlli sui seguenti procedimenti, compresi nelle aree di rischio generali e specifiche, come definite nel PTPC sulla scorta delle indicazioni di ANAC:

AREE DI RISCHIO GENERALE	ATTI DA CONTROLLARE
CONCESSIONE VANTAGGI ECONOMICI: - Concessione contributi	1 determinazione per settore (se presente) di concessione contributi con particolare riferimento al rispetto del regolamento
CONTRATTI PUBBLICI:	15 affidamenti, di cui almeno 3 sopra soglia, di fornitura, servizio, lavori (minimo 1 per settore, se presente), con particolare riferimento alla procedura prescelta, al rispetto delle misure preventive, del principio di rotazione, del divieto di artificioso frazionamento, dei controlli successivi alla aggiudicazione e con attenzione anche alla fase successiva di regolare gestione del contratto
ASSUNZIONE DEL PERSONALE E PROGRESSIONI DI CARRIERA:	1 procedura selettiva o di mobilità
GESTIONE DELLE SPESE	13 liquidazioni (1 per settore)
INCARICHI E NOMINE	1 nomina o designazione
CONTROLLI E SANZIONI AMMINISTRATIVE	3 sanzioni amministrative (1 per settore) 3 annullamenti in autotutela (1 per settore)

AREE DI RISCHIO SPECIFICHE	ATTI DA CONTROLLARE
PIANIFICAZIONE TERRITORIALE	2 pareri in materia urbanistica
AMBIENTE	4 autorizzazioni in materia di cave, rifiuti, AUA, derivazione acqua pubblica/acque termali
AREA TECNICA	1 procedura espropriativa

Precisa, inoltre, la Provincia che *“I sorteggi vengono eseguiti facendo pronunciare, a quattro dipendenti appartenenti a quattro settori diversi dell’ente, un numero a caso tra quelli presenti nel registro preso in considerazione.*

Quando il numero selezionato non ha corrisposto alla tipologia di atti oggetto di controllo è stato selezionato il primo atto utile successivo a quello pronunciato casualmente.

Per l’anno 2019 sono stati estratti:

- n. 19 atti per l’area *“Concessione vantaggi economici”*
- n. 60 atti per l’area *“Contratti pubblici”*
- n. 4 atti per l’area *“Assunzione del personale e progressioni di carriera”*
- n. 49 atti per l’area *“Gestione delle spese”*
- n. 4 atti per l’area *“Incarichi e nomine”*
- n. 10 atti per l’area *“Controlli e sanzioni amministrative”*
- n. 8 atti per l’area *“Pianificazione territoriale”*
- n. 16 atti per l’area *“Ambiente”*

· n. 4 atti per l'area "Tecnica"

Si precisa che i suddetti atti appartengono a diversi registri in uso presso la Provincia di Brescia, le prime tre tipologie rientrano nel registro delle "determinazioni dirigenziali", la tipologia 4 nel registro delle "ordinanze", sottotipo ordinanze di pagamento, la tipologia 5 nel registro dei "decreti del Presidente", sottotipo decreti di nomina, la tipologia 6 nel registro delle "sanzioni", le tipologie 7, 8 e 9 nel registro "atti dirigenziali".

In totale sono state estratte n. 83 determinazioni dirigenziali su un totale di n. 1.994 corrispondente al 4,16%, n. 49 ordinanze di pagamento su un totale di n. 2.985 corrispondente al 1,64%, n. 4 decreti di nomina su un totale di n. 18 corrispondente al 22,22%, n. 10 sanzioni su un totale di 328 corrispondente al 3,05%, n. 28 atti dirigenziali su un totale di n. 3.780 corrispondente allo 0,74%. In relazione all'ultimo dato si precisa che il registro degli atti dirigenziali ricomprende anche altre tipologie di atti non rientranti fra le aree oggetto del controllo, ad esempio: autorizzazioni in materia di trasporto privato, ordinanze di circolazione stradale, autorizzazioni impianti pubblicitari..."

In merito alla mancanza di ispezioni precisa la Provincia che "In relazione al punto 2.7 del referto, oltre ai controlli successivi sugli atti mensilmente sorteggiati e appartenenti a tutti i settori dell'ente, nell'anno 2019 non sono state svolte indagini o ispezioni specifiche, in quanto non ne è emersa la necessità nel corso dell'anno e non erano previste fra gli adempimenti nell'atto organizzativo sopra citato. Al riguardo si precisa che nel nuovo atto organizzativo dei controlli adottato nel 2020 è stato previsto, in via sperimentale, anche in attuazione di quanto stabilito nel Piano nazionale anticorruzione, di attivare monitoraggi riferiti a specifici Settori dell'Ente su processi a rischio rilevante, in presenza di elementi di criticità o segnalazioni che possano essere indice della opportunità di rivedere delle misure di prevenzione esistenti al fine di aumentarne l'efficacia".

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato dal Presidente della Provincia nel referto, non rileva particolari criticità sullo svolgimento dei controlli di regolarità amministrativa e contabile, pur invitando l'Ente, allo scopo di rendere piena ed effettivamente incidente tale forma di *audit*, ad effettuare controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da

specifici uffici o servizi, preferibilmente, con particolare riferimento a quelli ad elevato rischio di corruzione.

Controllo di gestione

Il controllo di gestione (art. 147, co. 2, lett. a, del TUEL), che attiene all'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire amministrativo, si avvale di indicatori che misurano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, che si rinvergono preliminarmente nel Piano esecutivo di gestione (*Piano dettagliato obiettivi e piano della performance*). Il controllo di gestione è, dunque, 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 qualità dei servizi offerti, costituisce lo strumento finalizzato a verificare la funzionalità dell'ente, l'efficacia, efficienza e l'economicità dell'attività di realizzazione degli obiettivi (*vd. ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn.152/2020/VSGC e 15/2021/VSGC).

Si inserisce nell'ambito della cultura dei risultati che è evidenziata sia dal proposito di raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, cui ciascun servizio è finalizzato, che da una coerente valutazione del rapporto con le risorse disponibili.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-1, nell'ambito del controllo di gestione, è rilevante il collegamento fra aspetti finanziari (in particolare le spese/i costi) e non finanziari (indicatori di output/risultato e relativi target), poiché le manovre finanziarie connesse alla pandemia hanno influenzato in modo diverso gli Enti territoriali e, al loro interno, i diversi settori di attività. Il controllo di gestione, pertanto, dovrà essere in grado di individuare tali differenze, in modo che, anche nelle mutate contingenze, sia evidente il collegamento fra risorse finanziarie e obiettivi.

Nel caso di specie, l'art.5, commi 1, 2 e 3, del vigente regolamento sui controlli prevede che:

"1. Le funzioni relative al controllo di gestione sono di competenza del Settore Servizi Finanziari.

2. Il controllo di gestione si articola nelle seguenti fasi:

a) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi, nonché rilevazione dei risultati raggiunti in riferimento ai singoli servizi e centri di costo;

b) valutazione dei dati predetti in rapporto al Piano Esecutivo di Gestione e degli Obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza e il grado di economicità dell'azione intrapresa;

c) elaborazione di relazioni in occasione dell'approvazione della deliberazione relativa alla ricognizione sullo stato di attuazione dei programmi e del rendiconto annuale riferite all'attività complessiva dell'Ente, alla gestione di aree di attività, alla gestione dei singoli servizi o centri di costo o di singoli programmi e progetti.

3. Le relazioni di cui sopra sono inviate annualmente al Presidente della Provincia, al Presidente del Consiglio Provinciale, al Direttore Generale se nominato, al Segretario Generale, ai Dirigenti, ai componenti dell'Organismo Indipendente di Valutazione della Performance”.

Con nota prot.2790 del 04.02.2021, in seguito alla richiesta istruttoria di questa Sezione, è stato inviato il referto sul controllo di gestione anno 2019 (artt. 198 e 198-bis Tuel), anch'esso oggetto di verifica, in tale contesto, da parte della Sezione.

Dall'analisi del questionario e della correlata documentazione, si evince che l'Ente ha adottato un'adeguata disciplina sul controllo di gestione e ha redatto, in modo organico, il relativo referto, nonché si è dotato di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

Come, tra l'altro, più volte precisato nelle linee guida sui controlli interni elaborate dalla Sezione delle Autonomie di questa Corte, appare centrale la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile ed in grado di fornire informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi, nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate, in relazione alle attività svolte e, soprattutto, ai risultati conseguiti.

Controllo strategico

Come precisato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG “Il controllo strategico (art. 147-ter del TUEL) 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 “.

Come puntualizzato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-19 *“La situazione emergenziale implica la necessità di adozione di nuovi piani strategici, da adeguare in relazione alle mutate misure organizzative ed alle nuove urgenze nella gestione dell'ente. Ciò potrebbe indurre a rivedere le priorità e a ricalibrare gli interventi prioritari, anche individuando ulteriori risorse da impiegare.*

In questa logica, considerando anche il contesto di risorse scarse in cui si muovono le amministrazioni territoriali, andrebbero rivisti i documenti programmatici (DEFR per le Regioni e DUP per gli Enti locali) per individuare i mezzi finanziari e gli interventi ritenuti prioritari, anche in rapporto all'amministrazione degli organismi partecipati. Nella riprogrammazione della gestione, inoltre, si dovrebbero considerare i rischi connessi all'emergenza sanitaria e prevederne gli impatti strategici e operativi sul bilancio, nonché sull'organizzazione degli enti, con particolare riguardo a quelli derivanti dalla scelta di forniture o professionalità difficilmente surrogabili, anche ai fini della predisposizione delle eventuali soluzioni alternative”.

Nel caso di specie l'art.6 del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione del consiglio provinciale n.1/2013, prevede che:

- “1. La programmazione e la definizione degli obiettivi strategici è effettuata dalla Giunta Provinciale tramite l'approvazione del Piano della Performance.*
- 2. Il controllo strategico ha lo scopo di valutare, attraverso il monitoraggio dello stato di attuazione degli obiettivi dell'Ente, l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione degli indirizzi politici e in termini di congruenza tra risultati ed obiettivi.*
- 3. Il Controllo Strategico si svolge sotto la direzione e gli indirizzi del Direttore Generale, se nominato, o del Segretario Generale, coadiuvato dai settori competenti. I risultati delle analisi effettuate sono trasmessi in occasione dell'approvazione della ricognizione sullo stato di*

attuazione dei programmi e del rendiconto annuale al Presidente della Provincia ed al Presidente del Consiglio Provinciale, al fine di essere sottoposti all'organo esecutivo e al consiglio anche per la predisposizione della deliberazione consiliare di ricognizione dei programmi".

In merito a quest'ultimo profilo, il Magistrato istruttore ha inoltrato apposita richiesta finalizzata ad individuare le forme di monitoraggio intermedio degli obiettivi, tramite appositi *reports*, nonché le modalità con cui si è provveduto alla fissazione degli obiettivi strategici e di mantenimento, nonché gli strumenti di "programmazione" ed "operativi" (PEG) con cui si è dato via al ciclo della *performance* dell'Ente.

In merito la Provincia, in sede di riscontro istruttorio, ha chiarito che:

"La Provincia di Brescia attua il ciclo di gestione della performance attraverso i seguenti documenti di programmazione, dando attuazione al legame tra le Linee di Mandato del Presidente, gli obiettivi strategici ed operativi del Documento Unico di Programmazione (DUP) e gli obiettivi esecutivi/gestionali e gli indicatori performanti dal Piano Esecutivo di Gestione e della Performance 2019/2021:

- Documento Unico di Programmazione (DUP) 2019/2021 approvato con deliberazione di Consiglio Provinciale n. 7 del 14/03/2019.

Il DUP costituisce, nel rispetto del principio del coordinamento e coerenza dei documenti di bilancio, il presupposto necessario di tutti gli altri documenti di programmazione.

- Piano Esecutivo di Gestione 2019/2021 comprensivo del Piano Dettagliato di Obiettivi e del Piano della Performance, approvato con decreto del Presidente n. 101 del 17/04/2019 e le successive variazioni.

Il PEG identifica il livello di responsabilità gestionale attribuendo ai Dirigenti le risorse umane, strumentali, finanziarie e gli obiettivi strategici ed operativi da raggiungere oltre agli indicatori per misurare lo stato di attuazione e la performance.

Nel corso del 2019 si è proceduto a monitorare l'andamento gestionale attraverso:

- Ricognizione dello stato di attuazione degli obiettivi operativi, come definiti nel Documento Unico di Programmazione 2019/2021, con la situazione al mese di luglio 2019.

Al termine dell'esercizio finanziario è stata rendicontata l'attività svolta attraverso i seguenti documenti:

- *Relazione del Rendiconto di esercizio 2019 approvata con deliberazione di Consiglio Provinciale n. 8 del 28/05/2020*

- *Stato di Attuazione degli Obiettivi al 31 dicembre 2019 approvato con Decreto del Presidente n. 134 del 30 giugno 2020 e validato dall'OIV in data 30/06/2020".*

Dall'analisi del referto, inoltre, si rileva che, in sede di controllo strategico, sono stati adottati indicatori di contesto, di "outcome", efficacia, efficienza, economicità, di innovazione e sviluppo.

In merito ai parametri in base ai quali l'organo politico ha verificato lo stato dei programmi, risultano utilizzati adeguati strumenti di: *valutazione dello stato di raggiungimento obiettivi, di misurazione del grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, temporali, inerenti agli standard di qualità e di impatto socio-economico.*

Si evidenzia, altresì, che nella fase del controllo strategico risultano utilizzate le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. Sono state effettuate, altresì, verifiche preventive tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione.

Controllo sugli equilibri finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, come precisato dalla Sezione delle Autonomie, è inteso a rafforzare il tradizionale controllo esercitato dall'organo di revisione contabile ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. della legge n. 266/2005, attraverso il più ampio coinvolgimento degli organi istituzionali dell'ente nei processi gestionali diretti ad assicurare gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

La logica di questo nuovo tipo di controllo consiste, infatti, nell'individuare i flussi informativi necessari all'ente, affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere i *trend* gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e di ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Ciò risulta di maggiore attualità in considerazione della situazione emergenziale e in tal senso la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR,

precisa che *“nel mutato contesto organizzativo, gli enti hanno dovuto contenere gli effetti, diretti ed indiretti, dell'emergenza epidemiologica con ripetuti interventi sul piano della programmazione di bilancio, onde evitare possibili squilibri finanziari conseguenti alla crisi del sistema economico-produttivo ed ai provvedimenti di rinvio delle scadenze dei principali adempimenti contabili”*.

Figura centrale di questo sistema di controllo è il responsabile del servizio finanziario, il quale è chiamato ad esercitare un'attività di indirizzo e di coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione, capaci di effettuare il monitoraggio dei flussi informativi rilevanti per la salvaguardia degli equilibri e di utilizzarli efficacemente per attivare i necessari interventi correttivi.

Nel caso di specie, l'art.7, commi 1, 2 e 3, del vigente regolamento sui controlli interni, prevede le modalità e l'ambito di espletamento di tale forma di controllo, precisando che:

“1. Il controllo sugli equilibri finanziari è svolto dal Settore Servizi Finanziari, sotto la direzione e il coordinamento del suo Responsabile e con la vigilanza dell'Organo di Revisione.

2. L'Organo di Revisione che vigila sulla regolarità contabile e finanziaria della gestione dell'Ente, riferisce immediatamente al Presidente della Provincia, al Presidente del Consiglio Provinciale, al Segretario Generale e al Direttore Generale, se nominato, le gravi irregolarità di gestione eventualmente rilevate.

3. Il controllo sugli equilibri finanziari è esercitato sulla base dei seguenti elementi:

- equilibrio della parte corrente e della parte in conto capitale dell'esercizio di competenza;*
- equilibrio della gestione dei residui;*
- corretto utilizzo dei servizi per conto di terzi;*
- entità dei debiti fuori bilancio;*
- modalità di utilizzo dell'indebitamento;*
- congruità del fondo svalutazione crediti;*
- consistenza della liquidità”*.

Dall'analisi del referto sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2019, è emerso che sono state fornite informazioni in merito all'adozione, da parte del

responsabile del servizio finanziario, di specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

Il controllo sugli equilibri finanziari risulta integrato con il controllo sugli organismi partecipati.

Dalla risposta al questionario si evidenzia, altresì, che sono non stati attivamente coinvolti, in tale tipologia di controllo, gli organi politici, mentre risultano coinvolti i responsabili dei servizi. Non risulta, altresì, coinvolto il Segretario generale dell'Ente. Sotto quest'ultimo profilo, il Magistrato ha avviato apposita istruttoria, a cui la Provincia ha risposto precisando che *"Nel controllo degli equilibri di bilancio vengono coinvolti i dirigenti responsabili del P.E.G. cui sono attribuite le entrate e le spese che fanno capo ai Settori di competenza.*

Il Segretario Generale viene attivamente coinvolto nel caso in cui emerga una criticità negli equilibri finanziari; nel corso dell'esercizio 2019, non essendosi verificate criticità non è stato coinvolto".

In merito la Sezione prende atto che il mancato coinvolgimento del Segretario generale è avvenuto in via contingente e non a carattere strutturale, pur rilevando l'opportunità, anche per il tramite di puntuali modifiche regolamentari, che nell'ambito dei controlli finanziari assuma, a regime, un ruolo più attivo il Segretario generale dell'Ente, stante la funzione di garante della conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, che l'ordinamento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 97 del TUEL, gli riconosce.

Non vi è, infatti, ombra di dubbio che l'attuale contesto normativo, attribuisce, nell'ambito dei controlli interni, un ruolo centrale alla figura del Segretario generale, anche nella veste di Responsabile anticorruzione, pur nel rispetto delle diverse competenze e delle peculiarità proprie delle varieguate forme di *audit* attivate nell'Ente. Preme, tra altro, precisare che il Segretario generale svolge, quale responsabile del controllo successivo di regolarità amministrativa, il controllo, con criteri di campionamento, anche sugli atti che attengono alla gestione delle spese ed alla regolarità, in termini di futuri equilibri finanziari, degli stessi.

Nell'ottica, quindi, di una sinergica e funzionale correlazione tra le diverse forme di controllo (cd. cruscotto direzionale), sembra poco funzionale alla *ratio* legislativa l'assenza di un ruolo attivo del Segretario generale all'interno di un controllo strategico ed essenziale, pur peculiare, quale quello finanziario, ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio e del rispetto dei vincoli europei (*vd. ex multis*, deliberazione di questa Sezione n. 15/2021/VSGC).

Tutto ciò posto, la Sezione prende atto di quanto evidenziato dall'Ente e riscontra che nel periodo considerato i controlli attivati non hanno evidenziato squilibri finanziari, sia con riguardo alla gestione di competenza che a quella di cassa, anche agli effetti del rispetto del saldo di finanza pubblica.

Controllo sugli organismi partecipati

L'art. 147-*quater* del D.lgs. 267/2000 prevede che:

"1. 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.

2. 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".

Attraverso tale forma di controllo, dunque, la stessa amministrazione imposta un proprio monitoraggio periodico sull'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamento dagli obiettivi assegnati *"anche con riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente"* (art. 147-*quater*, co. 3).

Le amministrazioni controllanti, dal canto loro, devono porre attenzione alle perdite che potrebbero subire gli organismi partecipati, in quanto aventi riflessi sul proprio bilancio.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, durante l'emergenza da COVID-19 *“particolare attenzione si dovrebbe prestare agli organismi operanti nei settori maggiormente colpiti (trasporti, attività culturali, etc.) e valutare l'opportunità di interventi adeguativi sui contratti di servizio o l'adozione di misure di sostegno dell'operatività aziendale al riscontro positivo di adeguati parametri di controllo.*

È, al riguardo, da considerare che il monitoraggio del contratto di servizio costituisce un punto essenziale delle verifiche spettanti all'amministrazione affidante sotto un duplice profilo: da un lato assicura la correttezza dei rapporti finanziari/economici tra ente e società affidataria e, dall'altro, garantisce la qualità del servizio erogato, a tutela del cittadino utente “.

Sotto questo profilo, il presidio del contratto di servizio costituisce un punto di collegamento con il successivo Controllo della qualità dei servizi.

Nel caso di specie, l'art.8 del vigente regolamento dei controlli interni, precisa che il controllo sulle società partecipate non quotate è svolto dal Settore Servizi Finanziari sotto la direzione e il coordinamento del suo Responsabile.

Il comma 2 del predetto articolo disciplina, invece, la metodologia di esercizio del controllo, prevedendo che:

“2. Il controllo di cui sopra è esercitato sulle società che costituiscono organismi gestionali della Provincia di Brescia così come segue:

- il Consiglio Provinciale, nell'esercizio delle proprie funzioni di indirizzo e controllo, definisce annualmente, con l'approvazione della Relazione Previsionale e Programmatica, gli obiettivi ai quali gli organismi gestionali non quotati devono tendere, sia in termini di bilancio, sia in termini di efficacia, efficienza ed economicità del servizio;*
- la Provincia organizza un sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari con la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica;*
- sulla base dei dati di cui sopra la Provincia definisce un sistema di monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate tale da consentire l'analisi degli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati, l'individuazione delle opportune azioni correttive in riferimento ai possibili squilibri economico – finanziari rilevanti per il bilancio dell'Ente, della qualità dei servizi erogati;*

- l'organizzazione dei risultati complessivi dell'Ente e delle aziende partecipate mediante la progressiva creazione di uno strumento operativo di bilancio consolidato redatto secondo principi di competenza economica “.

In sede di riscontro istruttorio, la Provincia precisa che:

“Per quanto riguarda i due Organismi controllati dalla Provincia “Azienda Speciale Centro Formativo G. Zanardelli” e “Azienda Speciale Ufficio d'ambito di Brescia” vengono approvati dal Consiglio Provinciale le linee di indirizzo, i budget e i bilanci finali dopo aver verificato la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle Società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica.

Per la società partecipata Centro Padane s.r.l., Società in house alla quale vengono affidate attività strumentali di competenza provinciale, con decreto del Presidente n. 310 del 18 ottobre 2018 sono stati approvati gli indirizzi in materia di costi di funzionamento, personale e prevenzione della corruzione e trasparenza.

Nel corso dell'anno 2021 l'Ente, anche in virtù di un incremento della dotazione organica dell'ufficio preposto, procederà alla valutazione e conseguente definizione di indirizzi per quanto riguarda altri organismi partecipati.

Il Settore Finanziario avvalendosi del software di contabilità finanziaria invia report periodici all'Ufficio Partecipate al fine di rilevare i rapporti finanziari tra l'Ente e gli organismi partecipati anche ai fini della conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli stessi.

Per quanto riguarda le partecipazioni attive dell'Ente al 31 dicembre 2019 si trasmette in allegato il relativo prospetto.

In merito alla mancata individuazione di appositi indicatori si rileva che l'Ente predispose una scheda riepilogativa per le Società Partecipate contenente i valori del patrimonio netto, il valore della produzione e i risultati di bilancio dell'ultimo esercizio e di quello precedente.

Nel corso dell'anno 2021 si prevede, anche in virtù di un incremento della dotazione organica, come sopra evidenziato, di riorganizzare l'ufficio preposto e le connesse attività, individuando anche appositi indicatori per le Società ed Enti Partecipati”.

In merito, invece, alle partecipazioni detenute nell'esercizio 2019, precisa l'ente che sono le seguenti:

RAGIONE SOCIALE	CODICE FISCALE	PERCENTUALE DI PARTECIPAZIONE	PATRIMONIO NETTO			VALORE DELLA PRODUZIONE			RISULTATI DI BILANCIO DEGLI ULTIMI TRE ESERCIZI FINANZIARI		
			Al 31/12/2018	Al 31/12/2019	Al 31/12/2019 valore partecipazioni e Provincia di Brescia calcolato sul patrimonio netto	Al 31/12/2018	Al 31/12/2019	2017	2018	2019	
Acque Bresciane S.r.l.	03832490985	2,24%	60373.489900 €	63.117.556,00 €	1.413.833,25 €	75.504.056,00 €	81.761.382,00 €	Bilancio non è stato approvato	2.312.801,00 €	2.144.057,00 €	
Alpe del Garda - Società Cooperativa Agricola	01507620175	8,88%	5.178.937,00 €	5.252.793,00 €	466.447,13 €	11.369.753,00 €	11.637.173,00 €	246.798,00 €	156.382,00 €	83.165,00 €	
A Q M S.r.l.	01746710175	10,23%	5.026.921,00 €	5.157.534,00 €	527.615,73 €	5.239.720,00 €	5.859.182,00 €	75.586,00 €	7.174,00 €	130.611,00 €	
ALLOT, Agenzia della Lombardia Orientale per i Trasporti e la Logistica Società Consortile A.R.L. (liquidazione volontaria)	03057190989	25%	266.448,00 €	265.515,00 €	66.378,75 €	1,00 €	0,00 €	-2.128,00 €	-1.994,00 €	-933,00 €	
M4 HOLDING S.p.A.	00212300237	0,089%	550.992.138,00 €	559.017.412,00 €	497.525,50 €	12.011.708,00 €	12.686.278,00 €	-5.744.978,00 €	19.698.005,00 €	58.723.279,00 €	
Aeroporto Valerio Caviglio di Verona Villafranca Società per Azioni	00841510233	2,09%	€ 41.410.356,00	43.547.386,00 €	910.140,37 €	45.071.451,00 €	46.947.790,00 €	832.648,00 €	6.903.357,00 €	2.137.029,00 €	
Associazione Comuni Bresciani Servizi S.r.l. A.C.R. Servizi S.r.l.	03611520176	15%	246.797,00 €	239.519,00 €	35.927,85 €	908.128,00 €	767.598,00 €	32.475,00 €	4.302,00 €	-7.279,00 €	
Autostrade Lombarde S.p.A.	0267720167	0,89%	494.851.982,00 €	497.552.290,00 €	4.411.298,60 €	11.334.078,00 €	14.152.223,00 €	458.700,00 €	1.386.574,00 €	2.700.308,00 €	
Banca Popolare Etica Società Cooperativa per Azioni	02622940233	0,01%	93.701.718,00 €	106.427.502,00 €	5.327,39 €	37.627.026,00 €	47.538.445,00 €	2.273.208,00 €	3.287.703,00 €	6.267.836,00 €	
Baradello 2000 S.p.A.	02183230987	4,08%	2.844.271,00 €	2.915.365,00 €	718.946,99 €	1.677.517,00 €	1.545.358,00 €	157.631,00 €	141.288,00 €	71.152,00 €	
Casellio Sociale Valsabbino Società Cooperativa Agricola	01738360174	23,73%	888.873,00 €	892.456,00 €	271.958,30 €	2.929.802,00 €	2.948.546,00 €	316,00 €	339,00 €	1.827,00 €	



RAGIONE SOCIALE	CODICE FISCALE	PERCENTUALE DI PARTECIPAZIONE	PATRIMONIO NETTO			VALORE DELLA PRODUZIONE			RISULTATI DI BILANCIO DEGLI ULTIMI TRE ESERCIZI FINANZIARI		
			Al 31/12/2018	Al 31/12/2019	valore partecipazioni e Provincia di Brescia calcolato sul patrimonio netto	Al 31/12/2018	Al 31/12/2019	2017	2018	2019	
Centro Feas S.p.A.	01581200985	20%	14.568.220,00 €	15.195.000,00 €	3.059.000,00 €	4.546.487,00 €	4.822.606,00 €	8.913,00 €	8.254,00 €	26.778,00 €	
Consorzio Idroelettrico di Edole - Mtu Soc. Coop. A.R.L.	00362450173	0,045%	1.286.131,00 €	1.632.616,00 €	724,68 €	345.391,00 €	793.951,00 €	116.069,00 €	32.832,00 €	346.186,00 €	
CISVA - Casafido Sociale di Vallicromola e del Sebino - Società Cooperativa Agricola	01785790179	14,16%	1.114.671,00 €	1.071.758,00 €	151.761,07 €	8.508.906,00 €	8.981.125,00 €	0,00 €	0,00 €	-5.518,00 €	
Consorzio Brescia Mercati S.p.A.	02857260174	12,60%	1.077.367,00 €	1.194.011,00 €	149.185,39 €	2.322.892,00 €	2.301.184,00 €	14.871,00 €	140.974,00 €	106.644,00 €	
Consorzio per la Realizzazione del Centro Servizi Multisettoriale e Tecnologico Soc. Cons. a R.L.	02322070984	13,89%	2.545.546,00 €	2.438.206,00 €	338.666,87 €	182.135,00 €	182.704,00 €	-111.332,00 €	-113.504,00 €	-107.340,00 €	
Garda Uno S.p.A.	87007530170	9,76%	20.457.975,00 €	20.900.180,00 €	2.059.857,57 €	27.559.115,00 €	28.196.085,00 €	2.885.640,00 €	992.445,00 €	442.204,00 €	
Famiglia Beario Terme-Borno S.p.A.	00646260174	20,82%	1.638.060,00 €	1.645.203,00 €	342.537,69 €	1.008.786,00 €	652.883,00 €	-379.349,00 €	-204.080,00 €	7.145,00 €	
Gal Gardasebionda Società Consorzio a Responsabilità Limitata	02356600987	2,40%	-8.699,00 €	-1.368,00 €	-32,89 €	116.101,00 €	3.630,00 €	755,00 €	-43.568,00 €	-4.428,00 €	
Impresa e Territorio S.C.A.R.L.	03251090985	13,04%	17.233,00 €	3.814,00 €	497,35 €	28.745,00 €	6.983,00 €	-10.051,00 €	-66.998,00 €	-13.479,00 €	
Intanto superiore alla Formazione e Ricerca 2000 Società Consorzio per Azioni - Ister 2000 S.C.P.A.	03068990176	0,93%	3.145.469,00 €	2.932.782,00 €	27.274,87 €	160.654,00 €	45.815,00 €	44.399,00 €	-26.342,00 €	-212.689,00 €	
S.I.V. - Società Implant Valteompia S.p.A. (fallimento)	02325220982	48,43%	//	//	//	//	//	//	//	//	



RAGIONE SOCIALE	CODICE FISCALE	PERCENTUALE DI PARTECIPAZIONE	PATRIMONIO NETTO			VALORE DELLA PRODUZIONE			RISULTATI DI BILANCIO DEGLI ULTIMI TRE ESERCIZI FINANZIARI		
			Al 31/12/2018	Al 31/12/2019	Al 31/12/2019	Al 31/12/2018	Al 31/12/2019	2017	2018	2019	
S.p.A. Immobiliare - Fieri di Brescia	03151460171	0,67%	11.812.553,00 €	15.531.758,00 €	104.052,78 €	2.843.371,00 €	1.594.550,00 €	203.348,00 €	225.661,00 €	16.074,00 €	
Società Impianti Turistici - S.L.T., S.p.A.	00277270179	4,89%	15.901.537,00 €	17.183.499,00 €	640.273,10 €	10.433.588,00 €	11.515.658,00 €	952.436,00 €	1.074.463,00 €	1.281.960,00 €	
Società Infrastrutture Alta Valcamonica S.p.A. - SIAV S.p.A.	02315410985	19,93%	9.955.653,00 €	9.957.766,00 €	1.984.582,76 €	801.356,00 €	732.193,00 €	7.855,00 €	848,00 €	2.112,00 €	
Società per Azioni Autostrade Centro Padane	00114590193	23%	99.201.151,00 €	99.209.453,00 €	22.818.174,19 €	12.820.435,00 €	1.310.981,00 €	22.928.927,00 €	658.740,00 €	8.302,00 €	
Sviluppo Turistico Lago d'Iseo S.p.A. - Sasabanek S.p.A.	00451610174	15,20%	3.079.081,00 €	3.077.617,00 €	467.797,78 €	1.314.082,00 €	1.461.288,00 €	19.546,00 €	-12.191,00 €	18.974,00 €	
Tecnica Ambientale del Sebino S.r.l.	98000670176	15%	15.790.901,00 €	15.791.958,00 €	2.368.793,70 €	97.949,00 €	92.699,00 €	5.905,00 €	2.977,00 €	1.058,00 €	
Valdriore S.p.A. (adeguamento e liquidazione)	02301810170	17,33%	1.132.230,00 €	1.039.044,00 €	783.532,33 €	6.000,00 €	6.000,00 €	-37.797,00 €	-40.880,00 €	-73.186,00 €	
Centro Padane S.r.l.	01665510198	48,73%	912.260,00 €	930.109,00 €	452.242,12 €	144.782,00 €	1.056.404,00 €	Società costituita nel 2018	-87.740,00 €	12.618,00 €	
Azienda Speciale Centro Formativo Provinciale "G. Zanardelli"	02481950984	100,00%	3.946.637,00 €	3.386.404,00 €	3.386.404,00 €	17.485.943,00 €	16.239.597,00 €	-167.684,00 €	14.751,00 €	-560.233,00 €	
Azienda Speciale Ufficio d'Ambito di Brescia	98162450179	100,00%	307.267,00 €	313.989,00 €	313.989,00 €	880.613,00 €	887.457,00 €	243.743,00 €	227.266,00 €	233.990,00 €	

Da quanto dichiarato nel referto sul funzionamento dei controlli interni, emerge che l'Ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati e che, nel corso del 2019, sono stati approvati n. 2 *budget* delle società partecipate *in house* o degli organismi strumentali controllati dall'Ente.

Si evince, altresì, che è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. j), del D.lgs. n. 118/2011.

Ancora, sempre secondo quanto dichiarato nel referto, è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 del Tusp.

La Sezione rileva, comunque, che la carta dei servizi non è stata pubblicata da tutti gli organismi partecipati, e che non sono stati utilizzati indicatori di efficienza, economicità, redditività, deficitarietà, qualità dei servizi e soddisfazione degli utenti.

La Sezione, preso atto delle informazioni fornite nel referto esaminato, rimarca l'importanza di tale tipologia di controlli ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio e invita l'Ente ad eliminare le superiori criticità.

Controllo sulla qualità dei servizi

Il controllo di qualità, come precisato dalla Sezione delle Autonomie, misura l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti. In esso si procede alla rilevazione della c.d. *customer satisfaction*, in cui il compito dell'amministrazione è dare risposte adeguate alle esigenze dei fruitori dei servizi.

Le disposizioni che esprimono il principio, già presenti nell'ordinamento (D.lgs. n. 286/1999, al Capo III "Qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi", art. 11, oltre ad alcune direttive ministeriali e della Presidenza del Consiglio), sono riprese dall'art. 147, co. 2, lett. e), del TUEL, che completa il controllo di qualità, all'interno di un sistema organico. La citata disposizione intende indirizzare, dunque, l'organo preposto, eventualmente anche esterno all'ente, verso verifiche di gradimento che non siano,

come in passato, episodiche e saltuarie, ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo rinnovato, adatto a un modello di controllo che si atteggia come una novità.

Come precisato con la deliberazione n. 18/SEZAUT/2020/INPR, sopra richiamata, *“durante l'emergenza da COVID-1 , particolare attenzione dovrebbe essere riservata a tale forma di controllo che, anche nella fase precedente all'emergenza pandemica, non sembra aver trovato ottimale attivazione (cfr. deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, avente ad oggetto “I controlli interni degli Enti locali, esercizio 2017, p. 36 e ss”.) , sebbene si tratti di una ineludibile valutazione che consente un raffronto tra i risultati validati dagli altri controlli con i risultati conseguiti, alla luce dell'effettiva soddisfazione del cittadino utente” .*

Nel caso di specie nel regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio provinciale n. 01/2013, l'art 9 prevede che:

“1. La Provincia adotta strumenti finalizzati al controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell'Ente.

2. Con l'approvazione del Piano Esecutivo di Gestione viene approvato il programma del controllo della qualità dei servizi erogati, individuando i servizi sottoposti a indagine, gli strumenti da adottare e le relative tempistiche.

3. Gli esiti dell'attività di controllo vengono pubblicati sul Sito Ufficiale della Provincia di Brescia”.

Dal referto sul funzionamento dei controlli interni, emerge che la Provincia ha effettuato l'analisi sulla qualità dei servizi, solo limitatamente ad alcuni servizi e, precisamente, come si rileva in sede istruttoria:

*“**Servizio Rete bibliotecaria RBB:** sondaggio di gradimento delle biblioteche della RBBC - 2019;*

*- **Servizio Innovazione:** raccolta dati di customer sull'accessibilità del sito tramite il servizio Mettiamoci la faccia - 2019;*

*- **Tutti i settori dell'Ente:** Gradimento per i corsi di formazione erogati dall'ente in materia di anticorruzione e trasparenza;*

*- **Settore della Stazione Appaltante** - Centrale Unica di Committenza di Area Vasta;*

Valutazione: qualità/soddisfazione sull'utilizzo dei servizi offerti, redatta dai Rup del Settore proponente la gara;

- **Servizio Lavoro:** elaborazione delle customer riguardanti i servizi del settore lavoro (Informazioni di ritorno, analisi reclami, valutazione esigenze e controlli sui fornitori)".

Dall'analisi del referto, è, inoltre, emerso che sono stati elaborati ed applicati indicatori di risultato (quali quelli relativi all'accessibilità delle informazioni, alla trasparenza dei tempi di erogazione, alla correttezza con l'utenza, trasparenza dei costi di gestione, all'affidabilità e completezza del servizio ed ai reclami e segnalazioni di disservizi). Tali indicatori, a detta dell'Ente, soddisfano i requisiti di appropriatezza.

Gli standard di qualità programmati nell'anno sono determinati in conformità a quelli previsti nella carta dei servizi. Sono state, inoltre, effettuate, con cadenza infrannuale, indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni), soltanto per alcuni servizi, ed i cui risultati sono stati adeguatamente pubblicizzati.

Infine, si è riscontrato che l'Ente non ha previsto il coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli obiettivi e non effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

Si rileva, altresì, che l'Ente, rispetto all'anno precedente, non ha innalzato gli standard economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati.

L'Ente motiva tale assenza con fatto che i suddetti indicatori consolidano una tendenza positiva e, per prudenza, non si è ritenuto considerarla come un innalzamento degli standard.

In merito il Collegio rileva che l'innalzamento degli *standard* di qualità è un obiettivo a cui le amministrazioni devono tendere, e che rileva per qualsiasi tipologia di servizi oggetto di monitoraggio e valutazione, da realizzare anche attraverso confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

La Sezione, rilevato, dunque, che il controllo di qualità dei servizi erogati da parte della Provincia di Brescia ha riguardato soltanto alcune attività, non ha esteso tale forma di controllo alle società partecipate, non ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità, non ha previsto il coinvolgimento attivo dei portatori di

interesse nella fase di definizione degli obiettivi e non effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, nel rimarcare l'importanza di tale tipologia di controllo, invita l'Ente a superare tali criticità.

Preme, tra altro, precisare, come ribadito dalla Sezione delle Autonomie, che tale tipologia di controllo è finalizzata 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. Si pone, dunque, come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni (*cd. cruscotto direzionale*), del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'ente (*vd. ex multis*, deliberazioni di questa Sezione nn.152/2020/VSGC 15/2021/VSGC).

PQM

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, a conclusione degli accertamenti istruttori sulla relazione annuale della Provincia di Brescia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'esercizio 2019, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, e sul referto del controllo di gestione anno 2019 (artt. 198 e 198-bis TUEL), **con riserva di verifica dei successivi referti**

ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni della Provincia di Brescia;

INVITA

l'Ente, richiamando l'attenzione del Segretario generale, ad intraprendere tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e delle debolezze di sistema riscontrate ed evidenziate per ciascuna tipologia di controllo, ed in particolare:

- a prevedere, nell'ambito del **controllo successivo di regolarità amministrativa**, controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi, preferibilmente, con particolare riferimento a quelle ad elevato rischio di corruzione.

- di valutare, in tema di **controllo sugli equilibri finanziari**, l'opportunità, anche per il tramite di puntuali modifiche regolamentari, di attribuire, a regime, un ruolo più attivo al Segretario generale dell'Ente, stante la funzione di garante della conformità dell'azione amministrativa alle leggi, allo statuto e ai regolamenti, che l'ordinamento, ai sensi e per gli effetti dell'art. 97 del TUEL, gli riconosce;
- a fissare, in materia di **controllo sulle partecipate**, ai sensi dell'art.147-*quater* del TUEL, appositi indirizzi strategici ed operativi nei confronti di tutte le società, ad estendere la pubblicazione della carta dei servizi a tutti gli organismi partecipati, a prevedere indicatori di efficienza, economicità, redditività, deficiarietà, qualità dei servizi e soddisfazione degli utenti;
- a procedere, in tema di **controllo sulla qualità dei servizi**, ad un innalzamento degli standard economici o di qualità, anche effettuando dei confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, ad un coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli obiettivi estendendo, anche sulla base di una adeguata disciplina regolamentare, il controllo a tutti i servizi erogati dall'Ente e ai propri organismi partecipati;

DISPONE

- che il Segretario generale dell'Ente comunichi a questa Sezione tutte le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate.
- 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.
- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a mezzo sistema Con.Te, 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 Brescia, per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio provinciale.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 18.03.2021.

Il Relatore

Il Presidente

(dott. Giuseppe Vella)



GIUSEPPE
VELLA
CORTE DEI
CONTI
18.03.2021
20:36:53
UTC

(dott.ssa Maria Riolo)



MARIA RIOLO
CORTE DEI
CONTI/80218670588
18.03.2021 15:30:13
CET

Depositata in Segreteria il
19 marzo 2021

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)



SUSANNA
PAOLA DE
BERNARDIS
CORTE DEI
CONTI
19.03.2021
09:32:26 CET

AOO PROVINCIA DI BRESCIA
Protocollo Arrivo N. 45170/2021 del 22-03-2021
Doc. Principale - Copia Documento