CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 128/2026/SRCPIE/VSGC

La Sezione regionale di controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.	Antonio ATTANASIO	Presidente
Dott.ssa	Laura ALESIANI	Primo Referendario
Dott.	Diego Maria POGGI	Primo Referendario
Dott.	Massimo BELLIN	Primo Referendario
Dott.	Paolo MARTA	Primo Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Primo Referendario - relatore
Dott.	Massimiliano CARNIA	Primo Referendario
Dott.	Andrea CARAPELLUCCI	Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario
Dott.ssa	Gabriella DE STEFANO	Referendario

Nella camera di consiglio del 29 settembre 2026

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

Vista la Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Vista la Legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'Ordinamento della Repubblica alla Legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modifiche e integrazioni;

Visto il Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante: "*Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti Locali*";

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n. 20;

Visto il Decreto - Legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Vista la Deliberazione n. 14/2000 delle Sezioni riunite della Corte dei conti, adottata nell'adunanza del 16 giugno 2000, e ss.mm., concernente il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti;

Viste le Deliberazioni delle Sezione delle Autonomie n. 2/SEZAUT/2024/INPR e n. 6/SEZAUT/2026/INPR che hanno approvato le "linee guida e relativo questionario per le relazioni annuali del sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del sindaco delle città metropolitane e del presidente delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni (art. 148, d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267)" per gli anni 2022-2023 e per l'anno 2025;

Vista la Deliberazione n. 5/2026/SRCPIE/INPR, con la quale è stato approvato il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2026;

Viste le relazioni annuali del Presidente della Provincia del VCO aventi ad oggetto il funzionamento dei controlli interni trasmesse ai sensi dell'art. 148 del TUEL;

Vista l'ordinanza n. 54 del 25 settembre 2026, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

Udita la relatrice, Primo Referendario dott.ssa Maria Di Vita.

Premessa

La riforma attuata dal d.l. n. 174/2012 ha rafforzato il sistema dei controlli interni che è articolato in controlli di legalità finanziaria, controlli sugli equilibri contabili, controlli strategici e di gestione e controlli di qualità e sugli organismi partecipati.

In particolare, per quello che riguarda gli enti locali, le diverse forme di controllo sono declinate all'art. 147 TUEL il quale prevede che "*Gli enti locali, nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, individuano strumenti e metodologie per garantire, attraverso il controllo di regolarità amministrativa e contabile, la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa.*

2. Il sistema di controllo interno è diretto a:

a) verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati;

b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i

risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;

c) garantire il costante controllo degli equilibri finanziari della gestione di competenza, della gestione dei residui e della gestione di cassa, anche ai fini della realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica determinati dal patto di stabilità interno, mediante l'attività di coordinamento e di vigilanza da parte del responsabile del servizio finanziario, nonché l'attività di controllo da parte dei responsabili dei servizi;

d) verificare, attraverso l'affidamento e il controllo dello stato di attuazione di indirizzi e obiettivi gestionali, anche in riferimento all'articolo 170, comma 6, la redazione del bilancio consolidato nel rispetto di quanto previsto dal decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, e successive modificazioni, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità degli organismi gestionali esterni dell'ente;

e) garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente".

I successivi articoli del TUEL definiscono in che cosa si sostanzia il controllo di regolarità amministrativa e contabile (art. 147 bis), il controllo strategico (art. 147 ter), i controlli sulle società partecipate non quotate (art. 147-quater), il controllo sugli equilibri finanziari (art. 147-quinquies).

Il controllo di gestione viene invece disciplinato agli artt. da 196 a 198 bis.

L'articolo 148 del TUEL prevede, che il sindaco di comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario, negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmettano annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni e sui controlli effettuati nell'anno, sulla base delle linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti.

La Sezione delle Autonomie ha in più di un'occasione rimarcato come il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisca un presidio essenziale per l'osservanza degli obblighi di finanza pubblica posti a tutela dei principi di sana gestione e di stabilità finanziaria, oltreché per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.

L'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, lo strumento migliore per supportate le esigenze conoscitive del decisore politico e amministrativo e per soddisfare i bisogni della collettività amministrata. Il processo di autovalutazione consente di migliorare sia i sistemi di pianificazione-programmazione che le performance nell'erogazione dei servizi, anche indirizzando verso le opportune azioni correttive. Di

converso, un sistema inadeguato di controllo interno, aumenta il rischio di alterazioni nei processi decisionali e programmatori, indebolisce le scelte gestionali ed organizzative, riduce il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione. (Deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 2/SEZAUT/2024/INPR N. 6/SEZAUT/2026/INPR, Deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG Relazione sui controlli interni degli enti locali).

CONSIDERATO IN FATTO E IN DIRITTO

Le considerazioni che seguono si basano sull'analisi delle "relazioni-questionario per il referto annuale del presidente delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni" redatte dalla Provincia del VCO per l'anno 2023 e per l'anno 2025 trasmesse alla Sezione regionale di controllo tramite il portale dei servizi *online* della Corte dei conti (rispettivamente prot. 3567 del 16 aprile 2024 e prot. 4669 del 28 maggio 2026).

Per l'esercizio 2024 non è stata condotta una specifica rilevazione sui controlli da parte della Corte dei Conti. *"Alla luce del progressivo consolidamento del quadro normativo in materia di controlli interni e dell'evoluzione delle prassi organizzative adottate dagli enti territoriali, si è ritenuto, dunque, opportuno, in un'ottica di attualizzazione, semplificazione e visione organica dei controlli, aggiornare all'anno 2025 lo schema di relazione-questionario, con l'obiettivo di verificare i miglioramenti conseguiti in termini di adeguatezza, integrazione ed efficacia dei sistemi di controllo rispetto alla precedente rilevazione, riferita al biennio 2022-2023".* (Deliberazione n. 6/SEZAUT/2026/INPR)

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Sia nel questionario 2023 che in quello 2025 è indicata quale tecnica di campionamento L'"estrazione casuale semplice". Al riguardo la giurisprudenza della Corte ha sottolineato in diverse occasioni che le tecniche di campionamento degli atti da sottoporre a controllo, dovrebbero essere elaborate in base a precisi criteri, a loro volta fondati su basi statistiche. (cfr. Sezione di controllo per la Lombardia, ad esempio, deliberazioni n. 54/2024/VSGC del 28 febbraio 2024, 200/2023/VSGC del 25 settembre 2023, 168/2023/VSGC del 24 luglio 2023 e 131/2023/VSGC del 29 maggio 2023, nonché 56/2019/VSGC del 26 febbraio 2019).

La scelta di campionamento dovrebbe essere frutto di una ponderata deliberazione da parte dell'ente, espressa con una congrua motivazione, che metta in luce la rilevanza dei documenti e il relativo "rischio di irregolarità".

Il Collegio ritiene che l'Ente debba, per il futuro, adottare tecniche di campionamento che riflettano maggiormente la rilevanza dell'atto e la relativa rischiosità.

2. Controllo strategico

L'articolo 147-ter dedicato al controllo strategico prevede che per verificare lo stato di attuazione dei programmi, l'ente locale *"definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, metodologie di controllo strategico finalizzate alla rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economic*i".

Il controllo strategico consiste, quindi, nell'analisi della congruenza e degli eventuali scostamenti tra gli obiettivi fissati, le scelte effettuate e le risorse (umane, finanziarie e materiali) assegnate; nell'individuazione di eventuali fattori ostativi alla buona riuscita della programmazione; nella identificazione di eventuali responsabilità per la mancata (o parziale) attuazione delle scelte programmatiche.
In tale ambito, dall'analisi della relazione-questionario della Provincia del VCO riferita al 2023 emergono delle lacune.

Dalle specifiche domande del questionario risulta che il controllo strategico:

- non è operativamente integrato con il controllo di gestione;
- non utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse;
- non effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione.

Non sono, inoltre, state adottate delibere sullo stato di attuazione dei programmi, sebbene venga attestata una percentuale media degli obiettivi strategici raggiunti nell'anno del 100%.

Infine, quanto agli indicatori, sarebbero stati elaborati ed applicati quelli di mantenimento, ma non quelli di *performance* individuale e organizzativa, di miglioramento della qualità dei servizi, di innovazione e sviluppo.

A proposito di tali indicatori la Sezione delle autonomie ha ricordato come "*Il controllo strategico implica l'uso di indicatori per misurare la performance, che non sono solo finanziari, ma che possono includere qualità dei servizi, tempi di risposta, soddisfazione dei cittadini e valore pubblico. Inoltre, il controllo strategico è cruciale per la valutazione dell'operato degli organi politici da parte degli elettori, come evidenziato dalla relazione di fine mandato. Questa relazione, con indicatori quantitativi e indagini sui bisogni collettivi e*

sui servizi, permette di valutare come i programmi prefissati si siano concretizzati e i progressi nei settori strategici dell'ente" (deliberazione n. 1/SEZAUT/2025/FRG*).*

Dall'analisi del Referto annuale sul funzionamento del sistema dei controlli interni ex art. 148 TUEL riferita al 2025, si rileva un rafforzamento del controllo strategico sebbene rimangano diversi aspetti di miglioramento. Alla domanda se il controllo strategico è operativamente integrato con quello di gestione viene data una risposta positiva e viene dato atto che si è proceduto alla verifica dello stato di attuazione dei programmi in tre occasioni (*"luglio, rendiconto, relazione sulla performance")*

È indicato che sono stati utilizzati indicatori di *performance* individuale e organizzativa, sebbene il perimetro degli indicatori che sono stati utilizzati per valutare il conseguimento degli obiettivi strategici sia ancora limitato (non si utilizzano indicatori sulla qualità dei servizi e di innovazione e sviluppo).

Alle domande che riguardano l'integrazione del controllo strategico con la contabilità analitica e le verifiche in fase di pianificazione, anche nel questionario 2025 viene data risposta negativa. Tali aspetti risultano quindi da implementare.

L'amministrazione provinciale ha ricondotto le carenze dei controlli interni alla contrazione della dotazione organica (i dipendenti sono passati da 88 nel 2019 a 83 nel 2025).

Tuttavia, le carenze del controllo strategico sembrano riflettere anche lacune della programmazione.

In particolare, il principio contabile applicato alla programmazione (all. 4/1 al D.Lgs. 118/2011), prevede che 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".* Il DUP è pertanto il documento di programmazione gerarchicamente anteposto a tutti gli altri poiché enuncia gli obiettivi strategici che l'Amministrazione intende realizzare nel corso del suo mandato.

Il DUP deve comporsi di due sezioni: quella strategica (SeS) e quella operativa (SeO).

La SeS, in coerenza con il quadro normativo di riferimento e con gli obiettivi generali di finanza pubblica, individua le principali scelte che caratterizzano il programma da realizzare nell'arco del mandato amministrativo, le politiche di mandato che l'ente vuole sviluppare nel raggiungimento delle proprie finalità istituzionali e gli indirizzi generali riferiti al periodo di mandato, oltre a definire gli strumenti attraverso i quali l'ente intende rendicontare il proprio operato in maniera sistematica e trasparente.

L'individuazione di tali obiettivi consegue ad un processo conoscitivo di analisi sia delle condizioni esterne all'ente che di quelle interne, in una visione sia attuale che prospettica. Ogni anno gli obiettivi strategici della Ses devono essere verificati nello stato di attuazione e possono essere opportunamente riformulati.

La SeO, invece, contiene la programmazione operativa dell'ente avendo a riferimento un arco temporale sia annuale che pluriennale.

La SeO, che supporta il processo di previsione per la predisposizione della manovra di bilancio, individua, per ogni missione, i programmi che l'ente intende realizzare per conseguire gli obiettivi strategici definiti nella SeS. Per ogni programma, e per tutto il periodo di riferimento, sono individuati gli obiettivi annuali da raggiungere e i correlati aspetti finanziari. La SeO costituisce, tra l'altro, *"il presupposto dell'attività di controllo strategico e dei risultati conseguiti dall'ente, con particolare riferimento allo stato di attuazione dei programmi nell'ambito delle missioni e alla relazione al rendiconto di gestione".*

I programmi devono essere analiticamente definiti in modo da costituire la base sulla quale implementare il processo di definizione degli indirizzi e delle scelte che deve, successivamente, portare, tramite la predisposizione e l'approvazione del PEG, all'affidamento di obiettivi e risorse ai responsabili dei servizi (paragrafo 8.2 allegato 4/1 D.lgs. 118/2011).

Dall'esame del "Documento unico di Programmazione" 2025-2027 della Provincia del VCO emerge che gli obiettivi strategici sono enucleati in modo piuttosto generico. Ad esempio, l'obiettivo "*completamento dell'iter di attuazione del "piano di riequilibrio" e nuovo impulso all'attività amministrativa dell'ente grazie ai 12 milioni per i canoni idrici trasferiti annualmente dalla regione Piemonte alla provincia"* non viene affatto definito, ma anche per gli obiettivi della "*Riorganizzazione del servizio di trasporto pubblico di linea e non di linea*" e de "*La regionalizzazione del servizio di navigazione pubblica sul lago"* non si rinviene neanche nella SeO una descrizione delle azioni attraverso cui gli stessi verranno realizzati

Nella SeO è, infatti, riportata un'elencazione delle entrate provinciali e delle missioni e programmi con indicazione delle relative spese, ma manca l'individuazione degli obiettivi operativi cioè l'indicazione di quelle attività che dovranno svolgersi nel periodo di riferimento del bilancio, e attraverso le quali potranno realizzarsi (o raggiungere il grado di avanzamento programmato) gli obiettivi strategici.

Al riguardo si rammenta che i principi contabili in materia di programmazione prevedono che i documenti nei quali si formalizza il processo di programmazione devono essere predisposti in modo tale da consentire ai portatori di interesse di:

a) conoscere, relativamente a missioni e programmi di bilancio, i risultati che l'ente si propone di conseguire,

b) valutare il grado di effettivo conseguimento dei risultati al momento della rendicontazione.

3. Controllo di gestione

Il controllo di gestione è diretto a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.

L'art. 197 TUEL prevede che il controllo di gestione si articola almeno in tre fasi:

a) predisposizione del piano esecutivo di gestione;

b) rilevazione dei dati relativi ai costi ed ai proventi nonché rilevazione dei risultati raggiunti;

c) valutazione dei dati predetti in rapporto al piano degli obiettivi al fine di verificare il loro stato di attuazione e di misurare l'efficacia, l'efficienza ed il grado di economicità dell'azione intrapresa.

Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, ricavi [,,].

Annualmente deve essere redatto un referto del controllo sulla gestione che deve essere tramesso alla Corte dei Conti (art- 198 e 198 bis TUEL).

Il referto relativo all'esercizio 2023 non è stato trasmesso. L'Amministrazione, contattata per le vie brevi, ha precisato di avere approvato la relazione sulla performance e che "*In ragione dell'attuale carenza di specifico personale, tali atti relativi alle attività svolte ed obiettivi raggiunti dall'amministrazione* (cioè le relazioni sulla performance) *rispondono alle finalità del referto sul controllo di gestione".*

Si rileva tuttavia che le relazioni sulla performance trasmesse sembrano limitarsi ad una descrizione dei criteri che sono stati seguiti per l'attribuzione della retribuzione incentivante ai dirigenti e ai dipendenti ma non contengono valutazioni in merito alla verifica in maniera complessiva e per ciascun servizio dei profili indicati dall'art. 197 TUEL.

Con nota del 15 settembre 2025 (prot. 8169) l'Ente ha trasmesso anche il Referto sul controllo di gestione 2025 relativo all'esercizio 2025, approvato con Decreto n. 92 del 14/09/2026.

Il documento contiene un'analisi dei costi per missione, un'analisi delle spese e delle entrate per struttura organizzativa e un confronto tra stanziamenti definitivi, impegni/accertamenti e pagamenti/incassi ma è assente qualsiasi analisi delle motivazioni degli scostamenti rispetto alle previsioni nonché e delle variazioni delle grandezze nel tempo.

Il referto sul controllo di gestione dovrebbe contenere anche riferimenti rispetto agli obiettivi indicati nel PIAO che ingloba il Piano della performance e contiene gli obiettivi assegnati alla complessiva Organizzazione.

Come evidenzia lo stesso Ente nel referto del controllo sulla gestione 2025 "*gli obiettivi strategici e operativi definiti nel Documento unico di programmazione trovano attuazione negli obiettivi gestionali e nelle risorse assegnate mediante il Piano esecutivo di gestione e si raccordano con gli obiettivi e gli indicatori di performance contenuti nel Piano integrato di attività e organizzazione.*

Il raccordo tra DUP, PEG e PIAO consente di collegare gli indirizzi strategici e operativi dell'amministrazione alle risorse assegnate, alle responsabilità gestionali e ai risultati attesi, rendendo possibile la successiva verifica degli scostamenti tra quanto programmato e quanto effettivamente realizzato".

Tuttavia, anche nel PIAO 2025-2027, benché vengano richiamati anche se solo per elencazione gli obiettivi strategici definiti nella SeS del DUP (cfr. pag. 8), gli obiettivi specifici risultano definiti in modo non chiaro e non è agevole rinvenire il raccordo con gli obiettivi indicati nel DUP 2025-2027.

Ad esempio, per l'edilizia scolastica non si ritrova traccia degli interventi indicati nel DUP. Viene posto per il servizio edilizia scolastica il seguente obiettivo: "*il servizio edilizia scolastica, negli anni scorsi, ha avviato una campagna di monitoraggio, in tutte le scuole di competenza provinciale, dei solai delle strutture al fine di avere un quadro completo di eventuali fenomeni di sfondellamento. il quadro emerso mette in evidenza la necessità di: programmare negli anni prossimi degli interventi puntuali per ripristinare le condizioni di sicurezza ed evitare la caduta di elementi non strutturali dell'intradosso dei solai".* Tra gli "indicatori di risultato" viene inserita la seguente descrizione;

"1. *Individuazione dell'edificio scolastico da adeguare nell'anno corrente;*

2. Calcolo del costo dell'intervento;

3. Esecuzione dei lavori per la messa in sicurezza dell'edificio scolastico"

Anche rispetto agli obiettivi del servizio viabilità non si trova corrispondenza con gli interventi indicati nel DUP.

Si riscontra, talora, anche una non chiara indicazione dei *target*, in quanto l'indicatore di risultato non quantifica l'obiettivo, anche laddove lo stesso sarebbe quantitativamente definibile.

Ad esempio, a proposito dell'obiettivo "*formazione ai sindaci del territorio del Verbano Cusio Ossola sulla stesura dei piani di protezione civile e la gestione delle emergenze. coadiuvare l'organizzazione di laboratori di formazione per amministratori e tecnici comunali*" la scheda dell'obiettivo contenuta nel PIAO riporta "*Numero di lezioni frontali e/o da remoto;*

- numero di Comuni partecipanti all'attività formativa".

Manca, però indicazione del numero di lezioni atteso e dei sindaci da coinvolgere.

4. Controllo sulla qualità dei servizi

Il questionario evidenzia inoltre lacune nel controllo sulla qualità dei servizi per il quale non ci sarebbero risorse dedicate. Sia il questionario per il 2023 che quello per il 2025 indicano che non sono state effettuate analisi sulla qualità "effettiva" dei singoli servizi.

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per il Piemonte, per le ragioni sopra sinteticamente illustrate;

ACCERTA

una adeguatezza parziale degli strumenti e delle metodologie di controllo interno di cui al secondo periodo del comma 1 dell'articolo 148 TUEL;

INVITA

La Provincia del VCO ad assicurare nei propri documenti di programmazione che gli obiettivi strategici e gestionali, siano chiaramente definiti e misurabili, in modo che ne possa essere agevolmente verificato *ex post* il raggiungimento

DISPONE

che la presente deliberazione sia trasmessa al Presidente della Provincia e all'Organo di revisione economico-finanziaria. Si rammenta, infine, l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 29 settembre 2026

Il Relatore

Dott.ssa Maria Di VITA

MARIA DI VITA
CORTE DEI CONTI
01.10.2026 11:56:09 GMT+02:00

Il Presidente

Dott. Antonio ATTANASIO

ANTONIO ATTANASIO
02.10.2026 19:28:17 GMT+02:00

Depositato in Segreteria il **5 ottobre 2026**

Il Funzionario preposto

Margherita RAGONESE

MARGHERITA RAGONESE
CORTE DEI CONTI
05.10.2026 13:57:43 GMT+02:00