CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per il Piemonte

Deliberazione n. 17/2026/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 relatore
Dott.	Paolo MARTA	Primo Referendario
Dott.ssa	Maria DI VITA	Primo Referendario
Dott.	Massimiliano CARNIA	Primo Referendario
Dott.ssa	Elisa MORO	Referendario
Dott.ssa	Lorena CHIACCHIERINI	Referendario
Dott.ssa	Gabriella DE STEFANO	Referendario

nella camera di consiglio del 24 marzo 2026

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

Visto il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e ss.mm.;

Visto l'art. 3 della Legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art. 148 del Decreto Legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

Visto l'art. 1, commi 166 e seguenti, della Legge 23 dicembre 2005, n. 266;

Visto il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite il 16 giugno 2000, n. 14, e ss.mm.;

Vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 2/SEZAUT/2024/INPR recante le "Linee guida e relativo questionario per le relazioni annuali del sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del sindaco

delle città metropolitane e del presidente delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023";

Vista la deliberazione n. 10/2025/INPR con la quale la Sezione ha approvato il programma delle attività di controllo per l'anno 2025;

Visto il referto annuale del Presidente della Provincia di Biella sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'anno 2023;

VISTE le note pervenute il 24 novembre 2025 e il 12 dicembre 2025, con le quali l'Amministrazione Provinciale di Biella ha risposto alle richieste istruttorie a firma del Magistrato Istruttore rispettivamente del 9 novembre 2025 e del 1° dicembre 2025;

Vista l'ordinanza n. 12/2026 del 23 marzo 2026, con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna camera di consiglio;

Udito il relatore, Primo Referendario dott. Massimo Bellin;

RILEVATO IN FATTO

Con la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR del 20 dicembre 2023 la Sezione delle Autonomie ha approvato le "*Linee guida e dei relativi questionari per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022 e 2023*".

In seguito all'analisi del questionario-referto dell'Amministrazione Provinciale di Biella relativo all'esercizio 2023 sono state rilevate criticità nell'organizzazione e nell'attuazione dei controlli interni, come di seguito indicate:

a) Controllo di regolarità amministrativo-contabile

L'Ente ha dichiarato di aver esaminato un numero di atti pari a:

- 21 su 488 atti prodotti, relativi a controlli di regolarità contabile;
- 31 su 678 atti prodotti, relativi a controlli di regolarità tecnico-amministrativa;

È stato riferito che sono state rilevate, rispettivamente, 17 e 18 irregolarità, successivamente sanate.

La quantità di atti esaminati rispetto a quelli prodotti si attesta a circa il 4% per entrambe le tipologie di controlli; invece, risulta pari rispettivamente all'81% ed al 58% l'incidenza di atti irregolari in relazione al campione selezionato per ciascuna delle suddette tipologie di controllo.

Il campione di atti da esaminare è stato individuato utilizzando il metodo dell'estrazione casuale semplice.

In relazione a ciò, con nota del 9 novembre 2025 il Magistrato Istruttore ha chiesto all'Ente di:

- motivare circa la scelta dell'estrazione casuale semplice quale metodo di campionamento degli atti da sottoporre a controllo;
- precisare la natura delle irregolarità e delle misure predisposte per la relativa correzione;
- dettagliare l'organizzazione del controllo di regolarità amministrativo-contabile;
- riferire se abbia valutato di incrementare il numero di atti da sottoporre a controllo, vista l'alta percentuale di irregolarità riscontrate rispetto al campione estratto.

b) Controllo di gestione

Al quesito relativo alla capacità del controllo di gestione di influenzare l'attività in corso di svolgimento mediante la riprogrammazione degli obiettivi, nel questionario-referto l'Ente ha fornito la risposta "*ND*".

Giacché, in base a quanto si legge nella nota metodologica che precede i quesiti, tale indicazione «*potrà essere utilizzata nel caso in cui, per disfunzioni interne, non si disponga delle informazioni necessarie per rispondere correttamente alla domanda*», il Magistrato Istruttore ha invitato l'Ente a fornire chiarimenti.

c) Controllo strategico

L'Ente ha segnalato che la percentuale media di raggiungimento degli obiettivi nel corso dell'anno è pari a 0%, precisando: «*Il sistema di valutazione del raggiungimento degli obiettivi strategici è in corso di perfezionamento poiché ad oggi esiste una correlazione documentale tra gli obiettivi strategici, obiettivi operativi ed obiettivi gestionali con la misurazione del raggiungimento solo di quest'ultimi*».

In sede istruttoria l'Ente è stato invitato a fornire ragguagli in merito a quanto sopra esposto, dettagliando l'organizzazione, il funzionamento e lo stato di attuazione del controllo strategico.

d) Qualità dei servizi

L'Ente non ha adottato la carta dei servizi, specificando, tuttavia, di aver iniziato un percorso di censimento dei servizi al quale seguirà la stesura della carta.

È stato chiesto all'Ente di relazionare circa lo stato del procedimento di predisposizione della carta dei servizi.

Alle indicate richieste istruttorie l'Amministrazione ha fornito riscontro con nota acquisita il 24 novembre 2025, riferendo quanto segue su ciascuna questione evidenziata.

a) Controllo di regolarità amministrativo-contabile

L'Ente ha affermato testualmente:

«*Preliminarmente, con riguardo al punto 2.6 del referto annuale 2023, occorre precisare che gli atti complessivi oggetto di campionamento sui quali effettuare il "Controllo di regolarità amministrativo-contabile" sono stati pari a numero 678. Si specifica, infatti, che il numero di 488 atti per il "Controllo di regolarità contabile" costituisce "un di cui" dei complessivi numero 678, poiché l'Ente per tutti gli atti soggetti a controllo di regolarità contabile effettua anche il "Controllo di regolarità tecnico-amministrativa".*

Pertanto le irregolarità complessivamente riscontate e riportate a referto sono numero 18, nuovamente costituendo il dettaglio di 17 rilievi una specifica del totale complessivo di numero 18 (su un campione complessivo di numero 31 atti esaminati).

Si rileva, altresì, che la % media del 4% (indicata in Nota) quale "rapporto del numero di atti prodotti e di quelli esaminati", è data dalla variazione in corso d'anno della % applicata all'estrazione. Infatti, per il primo trimestre 2023 si è proceduto, come da precedente regolamentazione interna, all'estrazione del 2% degli atti prodotti e, successivamente, con l'entrata in vigore del Regolamento sui controlli interni revisionato, e attualmente vigente, si è aumentata la % di estrazione al 5%.

Si specifica che le irregolarità rilevate con il controllo amministrativo-contabile, come indicate nel referto annuale per l'annualità 2023, attengono ad anomalie o difformità rispetto agli indicatori fissati con regolamentazione interna sul set di standards predefiniti per il controllo. Infatti i rilievi attengono per la gran parte all'utilizzo inesatto del flusso gestionale per l'adempimento degli obblighi di trasparenza ai sensi del D.Lgs. n. 33/2013, e in via residuale, a profili di miglioramento rispetto all'applicazione della normativa sulla tutela dei dati personali (privacy), ovvero a miglioramenti stilistici o di riferimento normativo per la parte narrativa degli atti esaminati.

Nessuna delle irregolarità rilevate, e annotate anche a referto, attiene a profili di vizio o violazione di norme tali da rendere necessarie azioni correttive in autotutela, rettifica o revoca degli atti. Si tratta piuttosto di indicazioni per il miglioramento della qualità degli atti e la loro maggiore attinenza alle procedure correlate in materia di trasparenza e privacy, a miglior garanzia dell'azione dell'Ente nei confronti del cittadino.

Difatti, con la citata revisione del regolamento interno, di cui alla richiamata DCP n. 17/2023, l'Ente, riscontrando l'efficacia dell'azione di controllo sugli atti anche su tipologie di indicatori ulteriori rispetto a quelli richiesti dal "Controllo di regolarità amministrativo-contabile*", ha infatti inteso rafforzare e implementare il controllo a sostegno delle misure poste in essere dall'Ente in materia di trasparenza, prevenzione della corruzione e in accordo con le* privacy policy *adottate (cfr. art. 4, comma 6, Regolamento sui controlli).*

Esposte tali preliminari precisazioni, si provvede alla declinazione puntuale dei dati di dettaglio richiesti in fascicolo istruttorio:

*- motivare circa la scelta dell'estrazione casuale semplice quale metodo di campionamento degli atti da sottoporre a controllo: il dato riportato nel referto annuale 2023, è un dato affetto da mero errore materiale in fase di caricamento del referto sull'apposita piattaforma: il metodo di campionamento adottato dall'Ente, a far data dal primo trimestre 2023, è infatti quello dell'estrazione randomizzata con selezioni di parametri per il campionamento utilizzata dalla piattaforma gestionale degli atti formali dell'Ente. Ciò consente, ove necessario, di focalizzare il controllo su determinate tipologie di atti, o su un campione particolare degli stessi, anche in conseguenza della necessità eventuale di orientare i controlli a supporto delle misure di prevenzione in essere. Di tale metodologia è data indicazione espressa nei verbali trimestrali (con decorrenza dal primo trimestre 2023 a seguire) di estrazione degli atti da sottoporre a controllo. Ad avvalorare l'attenzione posta alle indicazioni evidenziate dalla Sezione Autonomie Locali, l'Ente, pur riportando erroneamente il metodo di campionamento mediante "estrazione casuale semplice", ha introdotto fattivamente la sopra indicata tecnica specifica di campionamento. Inoltre, aveva previsto all'art. 4, comma 3, del Regolamento sui controlli interni del 2023, vigente, la seguente previsione: …*omissis*…3. Possono in ogni caso essere disposti ulteriori controlli nel corso dell'esercizio qualora di importo rilevante o se attinenti ad un'area particolarmente rischiosa di gestione; …*omissis*….*

- precisare la natura delle irregolarità e delle misure predisposte per la relativa correzione: come anticipato in premessa, le "irregolarità" sono legate, in misura preponderante, all'utilizzo del flusso procedurale interno per le pubblicazioni in Amministrazione Trasparente. Ai Responsabili dei Servizi e collegati redattori degli atti formali oggetto di rilievo, è indicata la difformità rilevata e la corretta modalità di utilizzo del flusso e/o di pubblicazione del dato, chiedendo di provvedere alla rettifica dello stesso. I restanti rilievi sono inerenti profili di possibile miglioramento nella qualità della redazione dell'atto e degli stessi è data comunicazione ai Responsabili e ai redattori come indicato in precedenza.

- dettagliare l'organizzazione del controllo di regolarità amministrativo-contabile: l'attività è svolta in piena aderenza a quanto previsto dal regolamento vigente, condotto dal Segretario Generale dell'Ente con l'ausilio di una Unità organizzativa di progetto, a composizione collegiale e trasversale ai Servizi, all'uopo individuata; il controllo avviene con cadenza trimestrale.

- riferire se abbia valutato di incrementare il numero di atti da sottoporre a controllo, vista l'alta percentuale di irregolarità riscontrate rispetto al campione estratto: L'Ente ha

incrementato la percentuale di atti sottoposti a controllo con l'adozione delle modifiche al regolamento sui controlli nell'anno 2023, aumentando la precedente soglia di campionamento a quella attuale del 5%. Come già descritto, tuttavia, il regolamento prevede anche la possibilità di incrementare l'attività di controllo in caso di presenza di fattori di rischio. I rilievi effettuati nell'anno 2023, seppure con rapporto percentuale rilevante rispetto agli atti estratti, non attengono a profili di irregolarità che producano vizi o annullabilità degli stessi. Trattandosi di rilievi che tendono al miglioramento degli standards *qualitativi nella gestione procedurale dell'Ente, non si è ritenuto di aumentare la percentuale di atti da sottoporre a controllo.*

La Provincia di Biella, al fine di rinnovare l'attenzione della struttura organizzativa sulla regolarità amministrativa degli atti, ha intensificato la propria attività organizzando dei corsi di formazione specifici sulla tematica suesposta: di recente si annoverano infatti due corsi di formazione rivolti all'intera struttura dal titolo "La redazione degli atti amministrativi*" – in collaborazione con l'Ordine degli Avvocati di Biella del 3 ottobre scorso – ed il corso* "Privacy e trasparenza: il bilanciamento degli interessi tra tutela del dato personale e obblighi di pubblicazione*" in collaborazione con il DPO dell'ente del 23 ottobre scorso.*

*Non da ultimo, ed in aderenza all'art. 147-*bis *comma 1 del D. Lgs. n. 267/2000, che prevede che* "il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto …omissis…*", si specifica che l'art 40, comma 1, dello Statuto provinciale, intitolato* "Giusto procedimento*" prevede, oltre ai prescritti pareri di regolarità tecnica e contabile e del visto attestante la copertura finanziaria, anche un parere preventivo in ordine alla legittimità* "sulle proposte di deliberazione del consiglio e sulle proposte di decreto del presidente*". Ricorrenza, quest'ultima, che porta ad avvalorare l'attività di controllo sugli atti da parte dell'Ente, sia in fase preventiva sia in quella successiva*».

b) Controllo di gestione

Sul punto, l'Amministrazione ha chiarito di aver «*inteso il quesito rivolto alla riprogrammazione degli obiettivi di* performance *attività svolta di concerto con l'Organo Indipendente di Valutazione che, durante l'azione periodica di monitoraggio degli stessi,* auditi *i diversi attori coinvolti, procede a proporre al Presidente della Provincia, secondo il dettato del Sistema di valutazione provinciale, l'eventuale assestamento da apportare agli stessi obiettivi*».

c) Controllo strategico

L'Ente locale ha dichiarato che «*nel corso dell'esercizio 2023 Esso stava iniziando un percorso per ancorare i propri obiettivi strategici al concetto di* "valore pubblico"; *paradigma virtuoso inserito nel panorama normativo italiano con il decreto legislativo 150/2009 e riproposto con forza con il decreto legge 80/2021.*

In quest'ottica l'Ente ha inteso declinare il proprio concetto di valore pubblico nel DUP 2023/2025, replicandolo successivamente nel PIAO da esso discendente.

Da tale esperienza l'Ente si è attivato nel far confluire nell'alveo del controllo strategico tutti i controlli esercitati che possono influenzare le scelte politico amministrative, quali fra tutti i controlli sugli equilibri di bilancio ed i controlli sulle società partecipate non quotate.

L'Ente, sotto il coordinamento della Direzione Generale prima e del Segretario Generale poi, ha inteso il controllo strategico fondato sull'analisi delle Linee di mandato presidenziali (approvate con deliberazione consiliare n° 20/2022) e ricomprese nella dovuta relazione di inizio mandato a cui annualmente con il DUP ci si riferisce.

In ambito di produzione documentale l'Ente, con cadenza annuale nel rispetto del dettato regolamentare, collaziona la relazione sullo stato di attuazione delle missioni e programmi, quale documento corale d'Ente, volta all'analisi dei risultati gestionali letti in chiave strategica per il tramite di elaborati grafici con integrazioni numeriche che mal si combinano con un'unica valorizzazione percentuale media di raggiungimento degli obiettivi così come richiesto al richiamato punto 6 del paragrafo 4 dell'attenzionato referto.

Per quanto concerne il monitoraggio dell'andamento dell'attività d'Ente in chiave di valore pubblico, si precisa che detta attività viene svolta, con cadenza annuale, in concomitanza dell'elaborazione della relazione sulla performance *in risposta al dettato normativo del richiamato decreto legge 80/2021.*

Quale epilogo documentale del controllo strategico, con rappresentazione dei puntuali relativi risultati, l'Ente ha inteso individuare la relazione di fine mandato del Presidente pro tempore *che andrà ad essere perfezionata entro la prima metà del mese di gennaio 2026, salvo diverse altre indicazioni normative*».

d) Qualità dei servizi

L'Amministrazione Provinciale ha comunicato che «*nel corpo del quesito 1 del paragrafo 7 del referto sul sistema integrato dei controlli interni, ha inteso il quesito collegato all'esistenza di una carta dei servizi d'Ente, attività di stesura ancora in essere.*

L'Ente sin dall'annualità 2020 si è dotato di carte di servizi settoriali (reperibili nella sezione ad essa dedicata dell'Amministrazione Trasparente) proprie di quelle unità organizzative che hanno un servizio rivolto all'utenza esterna.

Con la richiamata attività in corso di perfezionamento, Esso vorrà implementare quanto sin qui adottato e giungere ad una Carta dei Servizi d'Ente, censendo anche quei servizi rivolti all'utenza interna ed attualizzando quanto già prodotto e pubblicato, entro il prossimo esercizio finanziario».

Preso atto dei chiarimenti addotti dall'Ente locale, il Magistrato ha ritenuto necessario un ulteriore approfondimento, formalizzato con richiesta istruttoria del 1° dicembre 2025 relativamente ai seguenti aspetti.

b) Controllo di gestione

Alla richiesta di chiarimenti riferita alla mancata risposta sulla capacità del controllo di gestione di influenzare l'attività in corso di svolgimento, l'Amministrazione ha riferito che «*ha inteso il quesito rivolto alla riprogrammazione degli obiettivi di* performance» e che tale attività è «*svolta di concerto con l'Organo Indipendente di Valutazione che, durante l'azione periodica di monitoraggio degli stessi, auditi i diversi attori coinvolti, procede a proporre al Presidente della Provincia, secondo il dettato del Sistema di valutazione provinciale, l'eventuale assestamento da apportare agli stessi obiettivi*».

Tuttavia, in base al Regolamento sui controlli interni della Provincia di Biella (come da ultimo modificato dal D.P.C. n. 17/2023), il controllo di gestione si articola in diverse fasi (tra cui la redazione di *report* e relazioni periodiche di monitoraggio) e, quindi, non si esaurisce nella *performance*.

Inoltre, in applicazione della previsione normativa di cui al D.Lgs. n. 150/2009, il *Sistema Misurazione Valutazione Performance provinciale* approvato con Decreto del Presidente n. 59 del 6 luglio 2020 prevede che l'OIV svolga il monitoraggio dei controlli interni mediante un'attività sinergica – ma distinta – rispetto al controllo di gestione.

Posto quanto sopra, è stato chiesto all'Ente di:

- fornire chiarimenti sul controllo di gestione, indicando struttura organizzativa e funzioni;
- specificare il ruolo svolto dall'OIV nell'ambito di tale controllo.

c) Controllo strategico

L'Ente ha riferito di aver inteso individuare la relazione di fine mandato del Presidente *pro tempore* dell'Amministrazione Provinciale quale epilogo documentale del controllo strategico.

In relazione a ciò, è stato chiesto all'Ente di specificare se i *report* predisposti dal Dirigente Generale o dal Segretario Generale sui risultati del controllo di gestione ai sensi dell'art. 7 del già richiamato Regolamento sui controlli interni contengano indicazioni

percentuali rispetto al raggiungimento degli obiettivi e se tali dati siano confluiti nella relazione di fine mandato del Presidente.

L'Ente Locale ha risposto in merito alle suddette questioni con nota integrativa del 12 dicembre 2025, riferendo quanto segue.

b) Controllo di gestione

Quanto alla struttura organizzativa ed alle funzioni afferenti al controllo di gestione, l'Ente ha dichiarato che «*Il Controllo di Gestione della Provincia di Biella, in aderenza alla normativa nazionale e regolamentare, è identificato organizzativamente come un'unità di progetto denominata* "Performances e Controllo di Gestione" *presieduta dal Segretario Generale coadiuvato da funzionari dell'Ente parzialmente dedicati a tale attività e dal dirigente economico finanziario, che per funzione, è chiamato ad interagire frequentemente in modo organico con tale organismo.*

Il Controllo di Gestione della Provincia di Biella svolge le seguenti funzioni:

1) coadiuva il Segretario Generale ed dirigenti tutti per la stesura del DUP;

2) verifica lo stato di attuazione degli obiettivi programmanti e la funzionalità dell'organizzazione dell'ente coordinando la stesura della Relazione sullo stato di attuazione delle Missioni e dei Programmi d'Ente;

3) coadiuva il Segretario Generale ed i dirigenti tutti per la stesura del P.E.G. d'Ente;

4) coadiuva il Segretario Generale ed i dirigenti tutti per la stesura del PIAO d'Ente;

5) predispone la documentazione, con cadenza trimestrale da sottoporre all'OIV, ad ausilio del Segretario Generale, al fine di adempiere al controllo sullo stato di attuazione degli obiettivi di performance, verificandone gli indicatori di risultato;

6) predispone rilevazioni di dati finanziari, economici e patrimoniali atti a confezionare i report ad egli assegnati;

7) elabora il referto del controllo di gestione e ne cura l'invio alla Corte dei Conti;

8) coadiuva il Segretario Generale ed i dirigenti tutti per la stesura della relazione di fine mandato».

Relativamente al ruolo svolto dall'OIV nell'ambito del controllo in parola, l'Amministrazione Provinciale ha riferito che, «[s]*econdo il vigente Regolamento sull'ordinamento degli uffici e dei servizi provinciali l'organismo indipendente di valutazione (OIV):*

1) monitora il funzionamento complessivo del sistema di valutazione, della trasparenza ed integrità;

2) valida la relazione sulla performance*;*

3) ausilia il Segretario Generale nel proporre alla Presidenza la valutazione annuale dei dirigenti;

4) promuove ed attesta l'assolvimento degli obblighi relativi alla trasparenza e all'integrità di cui all'art. 11 del D. Lgs. 150/09;

5) In collaborazione con il controllo di gestione effettua il monitoraggio dell'andamento degli obiettivi assegnati alla dirigenza con cadenza trimestrale».

c) Controllo strategico

L'Ente locale ha dichiarato che i *report* predisposti dal Dirigente Generale o dal Segretario Generale sui risultati del controllo di gestione ai sensi dell'art. 7 del già richiamato Regolamento sui controlli interni non contengano indicazioni percentuali rispetto al raggiungimento degli obiettivi.

Il medesimo Ente ha confermato che tali dati sarebbero confluiti nella Relazione di fine mandato che sarebbe stata sottoscritta entro breve termine.

CONSIDERATO IN DIRITTO

L'art. 147 TUEL (rubricato *Tipologia dei controlli interni*) statuisce:

«*1. 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.

[…]

4. Nell'ambito della loro autonomia normativa e organizzativa, gli enti locali disciplinano il sistema dei controlli interni secondo il principio della distinzione tra funzioni di indirizzo e compiti di gestione, anche in deroga agli altri principi di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni. Partecipano all'organizzazione del sistema dei controlli interni il segretario dell'ente, il direttore generale, laddove previsto, i responsabili dei servizi e le unità di controllo, laddove istituite».

Il successivo art. 148, comma 1, TUEL stabilisce che la competente Sezione regionale della Corte dei conti verifica il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio, sulla base di un apposito referto sui controlli interni trasmesso annualmente dal presidente della provincia (o dal sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti), adottato seguendo linee guida deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, nonché sui controlli effettuati nel corso dell'anno.

In esito a quanto emerso dall'istruttoria svolta, il Collegio è pervenuto alle seguenti determinazioni.

a) Controllo di regolarità amministrativo-contabile

Circa l'estensione del campione sottoposto a controllo di regolarità amministrativo-contabile, l'Ente ha riferito che il valore pari a circa il 4% rispetto al numero di atti prodotti risulta essere coerente con il proprio *Regolamento dei controlli interni*, il quale attualmente fissa al 5% il totale degli atti da sottoporre a controllo; l'Ente ha aggiunto che la percentuale del 4% è la media tra quella del 2% degli atti prodotti (applicabile per il primo trimestre del 2023 in base alla disposizione *ratione temporis* vigente del relativo *Regolamento*) e quella ora elevata al 5%.

Al riguardo, occorre evidenziare che il Giudice contabile (Sez. Sicilia, n. 237/2024) ha già ritenuto non adeguata una percentuale di atti sottoposti a controllo dell'8-9%,

ancorché fosse pari addirittura al doppio di quella attualmente individuata dall'Amministrazione Provinciale di Biella per lo svolgimento dei propri controlli.

Inoltre, l'art. 4, comma 2, del Regolamento sui controlli interni individua così gli atti da sottoporre a controllo:

«*a) Determinazioni di impegno di spesa e atti amministrativi a rilevanza esterna: verranno verificati il 5% di tutti gli atti emanati, scelti con metodo casuale semplice;*

b) Contratti: è oggetto di verifica il 5% delle procedure contrattuali».

Pertanto, in entrambi i casi viene fissata al 5% la percentuale di atti da sottoporre a controllo.

Il successivo comma 3 aggiunge che «*Possono in ogni caso essere disposti ulteriori controlli nel corso dell'esercizio qualora di importo rilevante o se attinenti ad un'area particolarmente rischiosa di gestione*».

Tuttavia, in giurisprudenza è stata stigmatizzata la prassi di stabilire, a priori, una percentuale fissa di atti da controllare per tutte le categorie di provvedimenti; tale tecnica non è affidabile né esaustiva, «*poiché non tiene conto di specifici fattori di rischio, anche legati a fenomeni di corruzione, che caratterizzano maggiormente taluni provvedimenti rispetto ad altri*» (*ex multis*, Sez. Lombardia, n. 56/2019; Sez. Puglia, n. 109/2024).

L'Ente ha riferito che sono state rilevate 18 irregolarità rispetto al campione di 31 atti esaminati; ne consegue che il tasso di atti irregolari è risultato essere pari al 58%.

Ove emergano numerosi casi di irregolarità un efficace sistema di controllo interno dovrebbe prevedere l'estensione del campione individuato; tanto più, quando il criterio di selezione sia rappresentato dalla semplice estrazione casuale.

Al riguardo, è stato evidenziato che la tecnica di campionamento con estrazione semplice dei dati è ancor più inadeguata quando gli atti sottoposti a controllo sono pochi e dagli stessi emergono significative anomalie; in tali ipotesi, occorrerebbe quanto meno incrementare gli atti esaminati e individuare i settori in cui sono emerse le maggiori criticità al fine di garantire la regolarità dell'azione amministrativa (Sez. Sicilia, n. 193/2024).

Solo per le "*Determinazioni di impegno di spesa e atti amministrativi a rilevanza esterna*" l'art. 4, comma 3, del Regolamento sui controlli interni stabilisce le modalità di campionamento, mediante scelta con "*metodo casuale semplice"*; nulla viene indicato con riferimento alla modalità di selezione dei contratti.

L'art. 4, comma 4, del Regolamento sui controlli interni aggiunge che «[i]*n fase di controllo di merito, viene compilato un verbale a cura del Segretario che attesta altresì le modalità di campionamento casuale degli atti oggetto di verifica*».

Tali previsioni appaiono inidonee a predeterminare un efficace metodo di campionamento.

L'art. 147-*bis*, comma 2, TUEL stabilisce che «[i]*l controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva, secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento*».

Pertanto, nella giurisprudenza contabile «*particolare attenzione è rivolta alle tecniche di campionamento degli atti da sottoporre a controllo, che devono essere elaborate non in maniera casuale, ma in base a precisi criteri, a loro volta fondati su basi statistiche. Al riguardo, la Sezione di controllo per la Lombardia, in varie occasioni (cfr., 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) ha evidenziato che la mera estrazione casuale semplice e indifferenziata non costituisce una tecnica di campionamento statisticamente valida, a maggior ragione con un campione limitato a un numero eccessivamente ristretto di atti. Ancora, la medesima Sezione ha sottolineato come le tecniche di campionamento, alla stregua delle quali viene anche esercitato il controllo successivo di regolarità, non appaiono affidabili quando non sono fondate su criteri statistici, ma su regole empiriche o di semplice estrazione (deliberazione n. 187/2024/VSGC).*

Anche la scelta tra le svariate tecniche di campionamento, attesa la sua importanza sul risultato finale, deve essere frutto di una ponderata deliberazione da parte dell'ente, espressa con una congrua motivazione, rivolta alla natura dei documenti da esaminare ed alla capacità degli stessi di registrare, con ragionevole attendibilità, i fenomeni più rilevanti della gestione» (Sez. Aut., n. 1/2025).

Di conseguenza, «[a] *tale proposito risulterebbe utile disporre, di metodi di campionamento affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico; al riguardo si può fare riferimento all'attività indirizzata in tal senso in corso di svolgimento ad iniziativa del Consiglio Nazionale dei dottori commercialisti*» (Sez. Aut., n. 23/2019).

Oppure, onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica per individuare le modalità di campionamento e selezione degli atti da sottoporre a verifica successiva, possono essere impiegati criteri oggettivi e scientifici come quelli fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530) (Sez. Abruzzo, n. 227/2023).

D’altra parte, nel questionario e nelle relative linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell’anno 2025 «[v]*engono approfondite le richieste inerenti alle tecniche di campionamento utilizzate per la selezione degli atti oggetto di controllo, al fine di ridurre il rischio di scelte arbitrarie e di rafforzare l’affidabilità delle verifiche*» (Sez. Aut. n. 6/2026).

b) Controllo di gestione

In relazione al punto del questionario-referto in cui si chiede conto della capacità del controllo di gestione di influenzare l’attività in corso di svolgimento mediante la riprogrammazione degli obiettivi, l’Amministrazione ha dichiarato di aver «*inteso il quesito rivolto alla riprogrammazione degli obiettivi di* performance *attività svolta di concerto con l’Organo Indipendente di Valutazione che, durante l’azione periodica di monitoraggio degli stessi,* auditi *i diversi attori coinvolti, procede a proporre al Presidente della Provincia, secondo il dettato del Sistema di valutazione provinciale, l’eventuale assestamento da apportare agli stessi obiettivi*».

Al riguardo, l’art. 5, comma 5, lett. c) del Regolamento sui controlli interni adottato dall’Ente prevede che il controllo di gestione avvenga mediante una «[r]*accolta con cadenza trimestrale dei dati forniti dai settori ed elaborazione degli stessi in ambito* performance».

Al riguardo è opportuno ricordare che, nei casi in cui «*il controllo di gestione è stato svolto solo in relazione agli obiettivi di* performance *(che derivano dagli obiettivi di mandato e dagli obiettivi strategici del DUP)*», la Sezione delle Autonomie ha precisato che, «[p]*er quanto tale esame risulti importante, lo scopo precipuo del controllo di gestione resta non un monitoraggio sugli obiettivi strategici, ma sull’ottimale uso delle risorse finanziarie usate per perseguire tali obiettivi*» (Sez. Aut., n. 1/2025).

Infatti, «*il controllo di gestione non può assimilarsi al sistema di valutazione della* performance *dei dirigenti. Il controllo di gestione negli enti locali ha invero lo scopo di verificare l’efficacia, l’efficienza e l’economicità dell’azione amministrativa per migliorare il rapporto tra costi e risultati, anche tramite l’utilizzo di rapidi interventi correttivi. Lo scopo del controllo di gestione è quello di verificare che gli obiettivi individuati dall’amministrazione siano stati raggiunti correttamente dall’azione amministrativa. Questa pratica permette un’analisi dettagliata dei vari elementi che compongono i costi, garantendo una gestione per obiettivi, con il fine di verificare l’andamento delle previsioni ed intervenire tempestivamente su eventuali scostamenti. La valutazione della* performance *è invece finalizzata a verificare il raggiungimento, da parte del personale*

dirigente, degli obiettivi assegnati e può servirsi degli esiti o dei referti del controllo di gestione per il processo di valutazione» (Sez. Puglia, n. 134/2023).

c) Controllo strategico

Al punto 6 del questionario-referto l'Amministrazione provinciale ha dichiarato che «*il sistema di valutazione del raggiungimento degli obiettivi strategici è in corso di perfezionamento poiché ad oggi esiste una correlazione documentale tra gli obiettivi strategici, obiettivi operativi ed operativi gestionali con la misurazione del raggiungimento solo di questi ultimi*».

Richiesto di fornire chiarimento in merito a tale affermazione, l'Ente locale ha dichiarato: «[i]*n ambito di produzione documentale l'Ente, con cadenza annuale nel rispetto del dettato regolamentare, collaziona la relazione sullo stato di attuazione delle missioni e programmi, quale documento corale d'Ente, volta all'analisi dei risultati gestionali letti in chiave strategica per il tramite di elaborati grafici con integrazioni numeriche che mal si combinano con un'unica valorizzazione percentuale media di raggiungimento degli obiettivi così come richiesto al richiamato punto 6 del paragrafo 4 dell'attenzionato referto*».

«*L'Ente, sotto il coordinamento della Direzione Generale prima e del Segretario Generale poi, ha inteso il controllo strategico fondato sull'analisi delle Linee di mandato presidenziali (approvate con deliberazione consiliare n° 20/2022) e ricomprese nella dovuta relazione di inizio mandato a cui annualmente con il DUP ci si riferisce.* […]

Per quanto concerne il monitoraggio dell'andamento dell'attività d'Ente in chiave di valore pubblico, si precisa che detta attività viene svolta, con cadenza annuale, in concomitanza dell'elaborazione della relazione sulla performance *in risposta al dettato normativo del richiamato decreto legge 80/2021*».

Inoltre, l'Amministrazione ha preannunciato che «[q]*uale epilogo documentale del controllo strategico, con rappresentazione dei puntuali relativi risultati, l'Ente ha inteso individuare la relazione di fine mandato del Presidente* pro tempore *che andrà ad essere perfezionata entro la prima metà del mese di gennaio 2026, salvo diverse altre indicazioni normative*».

Urge in questa sede ricordare che, secondo la giurisprudenza contabile, «[r]*isulta censurabile la posizione di quegli enti nei quali il monitoraggio dello stato di attuazione dei programmi è avvenuto con cadenza annuale o (pur se di minore gravità) due volte l'anno,* […]*, perché tali cadenze temporali contrastano con la previsione dell'art.147-ter Tuel di "rapporti periodici, da sottoporre* […] *per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi" (la quale con l'aggettivo 'periodici' suppone*

all'evidenza una cadenza inferiore alla durata annuale dell'esercizio, com'è confermato dall'espressione "deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi" che denota come naturale una pluralità di interventi), precludendo di fatto di attivare le occorrenti misure correttive e segnatamente quell'eventuale rimodulazione della pianificazione strategica (e di conseguenza dell'attività dei dirigenti) che è nella ratio del controllo strategico» (Sez. Toscana, n. 11/2016).

Inoltre, a norma del citato art. 147-*ter*, comma 1, TUEL, il controllo strategico è finalizzato alla «*rilevazione dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi predefiniti, degli aspetti economico-finanziari connessi ai risultati ottenuti, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, delle procedure operative attuate confrontate con i progetti elaborati, della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda espressa, degli aspetti socio-economici*».

Alla luce della suddetta norma, la Sezione delle Autonomie ha stigmatizzato il caso di un Comune in cui «*manca la definizione di parametri oggettivi sui quali valutare l'efficienza e l'efficacia dell'azione amministrativa nei vari settori nonché una normativa di dettaglio che specifichi le modalità di attuazione del controllo strategico (con il risultato che, in genere, l'attività viene limitata alla verifica annuale dello stato di attuazione dei programmi per come indicato dal d.lgs. n. 267/2000 sulla base di quanto indicato nel DUP e a consuntivo nella relazione della* performance*)*» (Sez. Aut., n. 1/2025).

Inoltre, nella relazione di fine mandato - pervenuta a questa Sezione il 4 febbraio 2026 - l'Ente, nel dare l'abbrivio all'esame del controllo strategico, effettua una serie di rimandi, ora ai risultati del controllo di gestione ora alla rendicontazione delle missioni e programmi allegate al rendiconto, limitandosi a dettagliare i risultati conseguiti limitatamente a due obiettivi, quello sulla sensibilizzazione e avvicinamento dei giovani verso la PA e quello concernente la transizione digitale: *"In merito al controllo strategico occorre prima di tutto precisare che le informazioni di rendicontazione delle Linee di Mandato, inserite nella sezione II.2.2 precedente come richiesto dallo schema-tipo, assurgono a tutti gli effetti a presentazione del raggiungimento di obiettivi strategici posti dall'organo politico dell'Ente. In questa Relazione di fine mandato, come già sottolineato, si è cercato di seguire pedissequamente quanto previsto dallo schema tipo ma, in questo caso, è doveroso considerare che le Linee di mandato presidenziali approvate con DCP n. 20 del 2022 espongono, naturalmente, dei macro-obiettivi strategici da perseguire. Pertanto si ritiene di non replicare quanto scritto nella sezione II.2.2 ma si intende quanto lì contenuto pienamente rispondente all'attività afferente al controllo strategico dell'Ente seppur in maniera discorsiva e non quantitativa.*

Allo stesso tempo, nel corso degli anni di mandato, sono stati rendicontati annualmente le attività svolte all'interno delle Missioni e Programmi dell'Ente afferenti agli obiettivi strategici e operativi contenuti nei Documenti Unici di Programmazione dell'Ente. Tale rendicontazione è contenuta nella Relazione sullo stato di attuazione delle Missioni e dei Programmi allegate al rendiconto di esercizio, in osservanza dell'art. 147ter del TUEL e del punto 8.1, allegato 4/1 al D.lgs. 118/2011. Tali relazioni, fino al Rendiconto annualità 2022 compresa, venivano denominate Relazione al rendiconto della gestione. Aggiornamento missioni e programmi. Tutte le Relazioni in oggetto sono allegato al Rendiconto approvato con delibera consiliare".

Ebbene, tale modalità di controllo non può ritenersi soddisfacente laddove, a mente dell'art. 147-*ter* TUEL, si riconosca al controllo strategico un valore temporale di medio e lungo periodo e una valutazione di efficacia dell'azione amministrativa piuttosto che di efficienza, legata al controllo di gestione.

d) Qualità dei servizi

Nel questionario-referto l'Ente ha riferito di non aver adottato una carta dei servizi.

Al riguardo, il Collegio ricorda che, secondo quanto disposto dall'art. 32, comma 1, D.Lgs. n. 33/2013, «[l]*e pubbliche amministrazioni e i gestori di pubblici servizi pubblicano la carta dei servizi o il documento contenente gli* standard *di qualità dei servizi pubblici*».

Dalla violazione delle disposizioni in materia di obblighi di pubblicazione (e di accesso civico) possono discendere le responsabilità individuate dall'art. 46 D.Lgs. n. 33/2013:

«*1. L'inadempimento degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente e il rifiuto, il differimento e la limitazione dell'accesso civico, al di fuori delle ipotesi previste dall'articolo 5-bis, costituiscono elemento di valutazione negativa della responsabilità dirigenziale a cui applicare la sanzione di cui all'articolo 47, comma 1-bis, ed eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione, valutata ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla* performance *individuale dei responsabili.*

2. Il responsabile non risponde dell'inadempimento degli obblighi di cui al comma 1 se prova che tale inadempimento è dipeso da causa a lui non imputabile».

Pertanto, atteso il tempo trascorso, l'Amministrazione provinciale dovrà provvedere quanto prima a concludere l'attività di predisposizione della carta dei servizi.

Inoltre, nel citato questionario-referto è stato altresì riferito che l'Ente non effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

Al proposito, la giurisprudenza ha sottolineato che «[l]*a necessità di una effettiva valutazione della qualità del prodotto o del servizio realizzato in rapporto al livello di utilità collettiva raggiunto, al fine di evitare apprezzamenti autoreferenziali, richiede… verifiche di gradimento non episodiche e saltuarie ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo che si arricchisce anche grazie a confronti sistematici con altre amministrazioni, in ordine al livello di qualità raggiunto*» (Sez. Marche, n. 35/2024).

Inoltre, la Sezione delle Autonomie ha considerato una criticità «*la mancanza di confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità di altre amministrazioni e del coinvolgimento dei portatori di interesse (*stakeholders*) nonché l'assenza di rilevazioni di* customer satisfaction *interna ed esterna o la loro inadeguatezza*» e «*l'assenza dell'elaborazione di indicatori per monitorare la qualità dei servizi*» (Sez. Aut., n. 1/2025).

P.Q.M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni dell'Amministrazione provinciale di Biella, ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio dell'Amministrazione Provinciale di Biella nell'esercizio 2023;

INVITA

l'Amministrazione provinciale di Biella a porre in essere le necessarie iniziative correttive per adeguare il sistema dei controlli interni;

DISPONE

- a cura della Segreteria della Sezione, la trasmissione della presente deliberazione al Consiglio provinciale della Provincia di Biella nella persona del suo Presidente e all'Organo di revisione economico-finanziaria dell'Amministrazione provinciale di Biella;
- a cura dell'Amministrazione provinciale di Biella, la pubblicazione della presente deliberazione, ai sensi dell'art. 31 D.Lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato, nella camera di consiglio del 24 marzo 2026.

Il Relatore

Dott. Massimo BELLIN

MASSIMO
BELLIN
CORTE DEI
CONTI
24.03.2026
15:45:50
GMT+01:00

Il Presidente

Dott. Antonio ATTANASIO

ANTONIO
ATTANASIO
24.03.2026
19:18:54
GMT+01:00

Depositata in Segreteria il **25 marzo 2026**

Il Funzionario preposto

Margherita RAGONESE

MARGHERITA RAGONESE
CORTE DEI CONTI
25.03.2026 08:27:48
GMT+01:00