Deliberazione n. 227/2025/VSGC/Padova (PD)

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 9 dicembre 2025

composta dai Magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Amedeo BIANCHI	Consigliere (relatore)
Giuseppe LA GALA	Consigliere
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario

*****

VISTO l'articolo 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, adottato dalle Sezioni riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 in data 16 giugno 2000 e ss.mm.ii.;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico degli enti locali;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTO l'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000, come novellato dall'art. 3, co. 1, sub e) del decreto-legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012 – e da ultimo dall'art. 33 del decreto-legge n. 91/2014,

convertito con modificazioni dalla legge n. 116 dell'11 agosto 2014;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 2/SEZAUT/2024/INPR del 20 dicembre 2023, recante le "*Linee guida e relativo questionario per le relazioni annuali del sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del sindaco delle città metropolitane e del presidente delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2022-2023 (art. 148 del d. lgs. 18 agosto 2020, n. 267)*";

VISTA la deliberazione n. 18/2025/INPR del 22 gennaio 2025 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2025;

ESAMINATO il referto sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2022, trasmesso dal Comune di Padova in data 8 marzo 2024 e acquisito al prot. Cdc n. 1310;

ESAMINATO il referto sul funzionamento dei controlli interni dell'esercizio 2023, trasmesso dal Comune di Padova in data 3 aprile 2024 e acquisito al prot. Cdc n. 2205;

VISTA la nota istruttoria prot. Cdc n. 8618 del 28 ottobre 2025, con la quale il Magistrato istruttore ha richiesto chiarimenti a seguito dell'esame dei questionari;

VISTA la nota di risposta dell'Ente, acquisita al prot. Cdc n. 8999 del 11 novembre 2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 35/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere Amedeo Bianchi;

FATTO E DIRITTO

L'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel), 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.

Nel quadro del complesso sistema di verifiche delineato dal sopra menzionato decreto legge n. 174/2012, 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 decisionali e programmatiche dell'ente, in un'ottica di sana gestione finanziaria 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 n. 28/SEZAUT/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 il 2022 e il 2023, la Sezione delle autonomie ha approvato la deliberazione n. 2/SEZAUT/2024/INPR contenente 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. Gli schemi di relazione approvati per gli anni 2022 e 2023 sono stati strutturati in un questionario a risposta sintetica, organizzati in sezioni dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuna tipologia di controllo. In particolare, la prima sezione concerne il sistema dei controlli interni e mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo; le successive sezioni sono volte ad intercettare la presenza di eventuali problematiche nell'esercizio del controllo di regolarità amministrativa e contabile, del controllo di gestione, del controllo strategico, del controllo sugli equilibri finanziari, del controllo sugli organismi partecipati e del controllo sulla

qualità dei servizi. Non sono più contemplate le due appendici aggiuntive introdotte per l'anno 2020 (appendice Covid e appendice Lavoro agile) e viene, invece, confermata l'appendice sul PNRR. Altresì, nella quarta sezione "*Controllo Strategico*", sono state inserite anche alcune domande relative sia al PIAO (il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021) che, per l'annualità precedente, apparivano inserite nell'appendice PNRR e PIAO, sia alle misure di contrasto alla corruzione adottate dall'ente.

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.

All'esito dell'esame dei questionari trasmessi, nonché delle ulteriori acquisizioni istruttorie, emerge, che i controlli interni del Comune di Padova, relativi agli esercizi 2022 e 2023, sono stati esercitati in parziale conformità alle previsioni normative e regolamentari.

In particolare, emergono le criticità che di seguito si rappresentano.

<u>Sezione 3 - Controllo di gestione</u>

Punto 5 – L'Ente ha elaborato ed applicato gli indicatori di attività/processo, di *output*, di efficacia, di efficienza e di analisi finanziaria. Non ha invece applicato indicatori di economicità.

Nel questionario per il 2022 l'Ente aveva formulato analoga risposta.

In riscontro alla nota istruttoria, ha altresì precisato che: "(…) *tuttavia va evidenziato che in realtà nella Sezione Performance del PIAO 2023-2025 risultano presenti indicatori di economicità che, sulla base del sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo di cui l'ente è dotato, mirano a misurare l'economicità di alcuni servizi (nello specifico trattasi della concessione delle sale di quartiere e del monitoraggio delle spese dell'autoparco comunale).*
Inoltre, la sezione operativa del DUP 2023-2025 prevede, per le società partecipate del Comune che erogano servizi pubblici, un indicatore che riguarda le «iniziative finalizzate al conseguimento di efficienza ed economicità delle gestione», con specifico riferimento al contenimento dell'impatto degli aumenti dei costi energetici".

Come ribadito dalla Sezione delle autonomie nella deliberazione n. 28/2014/INPR, la specificità del controllo di gestione è quella di centrare l'attenzione sulle misure che consentono di verificare l'efficacia, l'efficienza e

l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra azioni realizzate ed obiettivi operativi assegnati, nonché tra risultati ottenuti e risorse impiegate. Tale verifica deve essere effettuata con riguardo alla gestione dell'Ente nel suo complesso e nelle sue articolazioni gestionali (quali centri di costo, centri di servizi, centri di attività, ecc.), tenendo conto anche del livello di *performance* raggiunto. In tal senso, nel regolamento sui controlli interni adottato dall'Ente, al titolo III "*controllo di gestione*" vengono definite le attività oggetto del controllo di gestione, i soggetti e le strutture a supporto che intervengono, il sistema informativo adottato, le fasi del processo di controllo di gestione e le rilevazioni dei dati relativi ai costi e ai proventi. Nello specifico, all'art. 7 si afferma che oggetto del controllo di gestione è l'intera attività dell'Ente e nel successivo articolo si aggiunge che il controllo di gestione è applicato ad ogni livello organizzativo dell'ente e che ciascun settore della struttura comunale è articolato in centri di costo di gestione, che è l'unità elementare del controllo di gestione, alla quale sono assegnati obiettivi e risorse.

Sezione 4 - Controllo strategico

Punto 1 – Riguardo alla programmazione di bilancio 2024-2026, l'Ente ha approvato il PEG, pubblicandone i contenuti sul portale istituzionale, ma non nella Sezione "Amministrazione Trasparente".

A seguito di supplemento istruttorio, l'Ente ha affermato che il PEG 2024/2026 è regolarmente pubblicato sul sito istituzionale dell'Ente nella sezione amministrazione trasparente al link fornito.

Sezione 6 - Controllo sugli organismi partecipati

Punto 18 - Alla domanda *"L'Ente monitora la presenza di partecipazioni in società soggette a procedure concorsuali anche ai fini dell'applicazione dell'art. 14 co. 6 TUSP?"* l'Ente ha risposto "*No*".

Nella risposta alla nota istruttoria, l'Ente ha tuttavia affermato che "*nella redazione della relazione annuale sui controlli anno 2023 l'ente ha fornito una risposta negativa, intendendo che per l'anno 2023 la fattispecie non si è verificata. Si precisa che l'ente monitora sistematicamente la presenza di partecipazioni in società soggette a procedure concorsuali anche ai fini dell'applicazione dell'art. 14 co. 6 del TUSP (D.Lgs n. 175/2016)*".

In proposito, si rammenta che il sistema dei controlli sulle società partecipate di cui all'art. 147-*quater* del Tuel deve essere disciplinato attraverso un regolamento che deve prevedere un adeguato sistema informativo per monitorare: 1) i rapporti finanziari tra l'ente e la società; 2) la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle società; 3) i contratti di servizio. Il regolamento deve anche prevedere la qualità dei servizi attesi e il rispetto delle norme di legge sui vincoli

di finanza pubblica.

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

Sezione 7 - Controllo sulla qualità dei servizi

Punto 5 – Sono stati elaborati ed applicati nell'anno tutti gli indicatori di risultato, ad accezione di quello sulla trasparenza dei costi di erogazione.

La medesima risposta è stata fornita anche nel questionario per il 2022.

Al riguardo, l'Ente ha precisato, altresì, che "*i questionari delle indagini di customer satisfaction che il Comune di Padova ha somministrato agli utenti dei servizi nel corso dell'anno 2023 hanno riguardato anche la chiarezza delle informazioni pubblicate nel sito istituzionale, comprensive di quelle sul costo di erogazione.*
Inoltre, nel rispetto di quanto stabilito dall'art. 7, comma 3 del Decreto Legislativo 7 marzo 2025 n. 82 (CAD), il Comune di Padova svolge annualmente, tramite questionari online anonimi, la rilevazione del gradimento del sito istituzionale, con riferimento anche alle pagine con le quali vengono comunicati i costi dei servizi".

Il controllo di qualità, previsto dall'art. 147, co. 2, lett. g), Tuel, misura la soddisfazione degli utenti interni ed esterni dell'ente utilizzando metodologie adeguate. Esso valuta sia l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, sia l'efficacia dei servizi offerti ai cittadini. Questo controllo non si limita alla valutazione dell'*output*, ma considera anche il rispetto delle funzioni di integrità e trasparenza dell'amministrazione. In tal senso, agli esiti delle rilevazioni effettuate sulla trasparenza dei costi di erogazione dei servizi offerti, gli enti, in considerazione dell'obbligo di cui all'art. 147, Tuel, devono sviluppare adeguate scelte programmatiche nella gestione dei servizi, anche tenendo conto delle modalità di gestione (in economia ovvero affidati a società) degli stessi. Lo stesso regolamento adottato dall'Ente, all'art. 25 afferma che la elaborazione e interpretazione dei dati raccolti, finalizzate alla *customer satisfaction,* devono

perseguire l'obiettivo di evidenziare la presenza "(…) *di forti aree di insoddisfazione o di gradimento, i punti di forza del servizio o di debolezza su cui intervenire con azioni di miglioramento*", al fine di garantire l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

Punto 9 - L'Ente non effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

La medesima risposta è stata fornita anche nel questionario per il 2022.

A seguito di istruttoria, l'Amministrazione ha precisato che, sebbene nella redazione della Relazione annuale dei controlli 2023 abbia fornito risposta negativa, "*nella relazione della Performance, redatta e regolarmente sottoposta alla validazione del Nucleo di Valutazione ai sensi dell'art. 14 del D. Lgs. 150/2009, viene riportato ogni anno un benchmark con altri comuni di dimensioni demografiche analoghe a quelle del Comune di Padova: il confronto viene effettuato su indicatori di carattere economico e di qualità. In particolare, in questa sede si evidenziano i seguenti indicatori: velocità dei pagamenti, velocità di riscossione, tempo medio dei pagamenti.*
Inoltre, il Comune di Padova aderisce alle rilevazioni promosse dall'Ufficio di Statistica regionale del veneto (SISTAR), che consentono di effettuare delle comparazioni con gli altri Comuni del capoluogo di provincia della regione. Sono di particolare interesse gli ambiti di cultura e della mobilità, in quanto gli indicatori rilevati consentono di valutare il posizionamento del Comune di Padova su importanti aspetti di qualità dei servizi erogati (…)".

In più occasioni la Corte (Sezione Regionale di controllo per la Lombardia, deliberazioni n. 131/2023/VSGC del 29 maggio 2023 e n. 15/2021/VSGC del 18 febbraio 2021) ha chiarito, a proposito del quesito, 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, dunque, non può esimersi dal rilevare la non conformità del controllo sulla qualità dei servizi alle disposizioni di legge, data la mancata regolamentazione interna e la mancata produzione di un *report* strutturato e generalizzato orientato al miglioramento dei servizi tramite opportune metodologie di *benchmarking*. Si tratta di profili strutturali che ne mettono in discussione l'efficacia rispetto agli obiettivi assegnati al controllo interno sulla qualità dei servizi dall'articolo 147, comma 2, lettera e), del Tuel.

Punto 10 – Non sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità.

La medesima risposta è stata fornita anche nel questionario per il 2022.

L'Amministrazione, in risposta alla nota istruttoria, ha comunicato che, sebbene nella redazione della Relazione annuale dei controlli 2023 abbia fornito risposta

negativa, "*i questionari delle indagini di customer satisfaction che il Comune di Padova somministra agli utenti dei servizi prevedono anche, quale forma di partecipazione alla definizione degli standard di qualità, l'espressione di preferenze su aspetti qualitativi del servizio e la possibilità di segnalazione di proposte migliorative. La validazione dell'indagine da parte del Settore Programmazione Controllo e Statistica, rilasciata ai sensi dell'art. 26 del regolamento sui Controllo Interni, prevede che venga effettuata un'analisi delle proposte pervenute propedeutica all'elaborazione di azioni di miglioramento del servizio*".

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Veneto, all'esito dell'esame del questionario e a conclusione degli accertamenti istruttori sulle relazioni annuali del Comune di Padova in ordine al funzionamento del sistema integrato dei controlli interni, per gli esercizi 2022 e 2023, ai sensi dell'art. 148 del Tuel, rileva, allo stato degli atti, l'assenza di gravi criticità strutturali meritevoli di specifica segnalazione e, comunque, invita l'Ente:

- ad estendere il controllo di gestione all'intera attività e ad ogni livello organizzativo, in considerazione del fatto che a ciascun settore della struttura sono assegnati obiettivi e risorse;
- ad integrare il regolamento sui controlli interni prevedendo, oltre alla rilevazione della *customer satisfaction*, unico strumento espressamente previsto dall'articolo 24 del regolamento, anche attività e confronti sistematici di *benchmarking* con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, necessari a garantire un efficace controllo sulla qualità dei servizi.
- ad estendere la misurazione della *customer satisfaction* a tutti i servizi offerti;
- a tenere costantemente aggiornato il sito web istituzionale e a garantirne la sicurezza dei dati e la facilità di consultazione da parte degli utenti.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei controlli di regolarità amministrativo-contabile, per la verifica della corretta applicazione dei principi in materia di controlli interni.

Rimane impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione.

Si rammenta, altresì, l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 33/2013.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale, al Segretario generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti e all'Organismo indipendente di valutazione del Comune di Padova, per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 9 dicembre 2025.

Il Relatore	Il Presidente
Amedeo BIANCHI	Francesco UCCELLO
f.to digitalmente	f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 15 dicembre 2025.

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente