



REPUBBLICA ITALIANA
LA CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza dell'11 marzo 2025

composta dai Magistrati:

Francesco UCCELLO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere (relatore)
Vittorio ZAPPALORTO	Consigliere
Giovanni DALLA PRIA	Primo Referendario
Paola CECCONI	Primo Referendario
Fedor MELATTI	Primo Referendario
Chiara BASSOLINO	Primo Referendario
Emanuele MIO	Referendario

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

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

VISTA la legge 14 gennaio 1994 n. 20;

VISTO il Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, 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 delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel);

VISTA la legge 5 giugno 2003 n. 131;

VISTO l'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000 - Tuel, come novellato dall'art.

3, co. 1, sub e) del decreto-legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 – e da ultimo dall’art. 33 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014 n. 116;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 16/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022, 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 nell’anno 2021”* (art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2020, n. 267)”;

VISTA la deliberazione n. 118/2024/INPR del 28 febbraio 2024, con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2024;

ESAMINATA la relazione sul funzionamento dei controlli interni dell’esercizio 2021, trasmessa dalla Provincia di Rovigo in data 24 gennaio 2023;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 8/2025 di convocazione della Sezione per l’odierna seduta;

UDITO il relatore, Consigliere Amedeo Bianchi

FATTO E DIRITTO

L’art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000 - 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 una relazione annuale a dimostrazione dell’adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell’esercizio considerato.

Detta relazione, strutturata secondo le Linee guida annuali deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, deve essere trasmessa alla competente Sezione regionale di controllo che, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verifica il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. La relazione va ad integrare il quadro informativo a disposizione della Sezione per l’esercizio delle proprie funzioni di esame della regolarità e legittimità delle gestioni finanziarie degli enti locali.

La redazione del referto sui controlli interni rappresenta, altresì, un importante strumento ricognitivo di supporto per le scelte programmatiche dell’ente locale, rendendo possibile l’adozione delle misure correttive necessarie. Detto profilo, costituisce uno degli indicatori più utili attraverso cui misurare l’efficacia complessiva del sistema dei controlli interni.

Nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti possono irrogare a carico degli amministratori locali, ai sensi del sopra citato art. 148, comma 4, del Tuel, apposita sanzione pecuniaria.

Per l'anno 2021, la Sezione delle Autonomie ha approvato la deliberazione n. 16/SEZAUT/2022/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.

Dall'esame complessivo della relazione annuale trasmessa dalla Provincia di Rovigo in data 24 gennaio 2023, del regolamento dell'Amministrazione provinciale sui controlli interni e di altri atti regolamentari interni, è emerso che l'Ente ha previsto ed attuato, per l'esercizio 2021, un sistema di controlli interni parzialmente adeguato, che necessita variazioni ed integrazioni volte ad assicurarne una maggiore funzionalità e adeguatezza, nei termini che seguono.

Dall'analisi del referto emerge, infatti, che l'Ente, pur non riscontrando criticità sostanziali nell'attuazione di ciascuna tipologia di controllo, non ha previsto ed effettuato il controllo sulla qualità dei servizi, venendo così meno un tassello fondamentale per garantire la qualità dei servizi erogati, come previsto dall'art. 147 Tuel.

Si rileva, inoltre, che tale tipologia di controllo è prevista dal Regolamento dell'Ente in materia di controlli interni, approvato con delibera del Consiglio provinciale n. 2/690 del 7 gennaio 2013.

In merito, il Collegio rimarca l'importanza di tale tipologia di controllo, anche con riferimento alle verifiche sulla qualità dei servizi prestati da parte degli organismi partecipati, ritenendolo fondamentale nell'intercettare, anche attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità del servizio effettivamente conseguito.

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

In riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, sulla base di quanto dichiarato nella relazione, si rileva che, nel corso dell'esercizio 2021, gli esiti del controllo di gestione dell'anno precedente non hanno concorso all'individuazione dei settori di attività da sottoporre al controllo successivo. È emerso, altresì, che gli esiti del controllo preventivo di regolarità contabile effettuato nell'anno precedente non hanno influito sulle modalità di estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa.

Appare opportuno rammentare che, sul punto, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la scelta della tecnica di campionamento utilizzata deve essere adeguatamente motivata. La Sezione delle autonomie, in particolare, con la deliberazione n. 28/2014, ha raccomandato che la selezione delle tecniche di campionamento venga effettuata tenendo conto anche dei *“criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica”*. Il Collegio, pertanto, invita la Provincia ad individuare tecniche di campionamento adeguate e finalizzate ad intercettare le fattispecie caratterizzate da maggior rischio.

Controllo di gestione

Il controllo di gestione (art. 147, co. 2, lett. a, del Tuel) attiene all'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire amministrativo e deve avvalersi di indicatori che misurano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati. Attraverso l'analisi delle risorse acquisite e la comparazione tra i costi e la qualità dei servizi offerti, costituisce lo strumento finalizzato a verificare la funzionalità dell'ente e la qualità dell'organizzazione. In ultima analisi, si tratta di un processo volto ad ottimizzare i risultati attraverso una coerente valutazione del rapporto di questi con le risorse disponibili.

Sebbene l'Ente dichiari la mancanza di una specifica previsione regolamentare che stabilisca che le articolazioni decentrate si attengano alle direttive della struttura centrale riguardo a procedure operative, criteri di analisi e approfondimento delle elaborazioni, l'analisi del referto non evidenzia criticità sostanziali nell'attuazione del controllo di gestione.

In particolare, l'Ente dichiara di aver adottato un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo che consente di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, nonché di aver elaborato un serie di indicatori fondamentali affinché il controllo sia in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento determinando la riprogrammazione degli obiettivi.

Controllo strategico

Il controllo strategico è strettamente legato all'attività di programmazione strategica e di indirizzo politico-amministrativo, di cui costituisce il presupposto fondamentale. La sua attività è finalizzata, infatti, a verificare l'attuazione delle scelte effettuate nei documenti di programmazione degli organi di indirizzo.

Anche per tale tipologia di controllo, dall'esame del referto non si delineano rilevanti criticità strutturali.

In particolare, l'Ente afferma che il controllo strategico è integrato con il controllo di gestione e che lo stesso, al fine di integrare il ciclo della performance con quello

di bilancio, utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie ed effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione.

Controllo sugli equilibri finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dall'articolo 16 del Regolamento dalla Provincia di Rovigo in materia di controlli interni.

Sulla base di quanto dichiarato nella relazione, si rileva che, nel corso dell'esercizio 2021, non emergono sostanziali criticità sul punto. In particolare, l'Ente afferma che il controllo sugli equilibri finanziari è integrato con il controllo sugli organismi partecipati, che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari; infine, è stato assicurato che, in corso di esercizio, il programma dei pagamenti risultasse sempre compatibile con le disponibilità di cassa.

Controllo sugli organismi partecipati

Il controllo sugli organismi partecipati ex art. 147-quater del Tuel è disciplinato dal Titolo VI (artt. 17 - 22) del Regolamento dalla Provincia di Rovigo in materia di controlli interni.

Anche per tale tipologia di controllo, sulla base di quanto dichiarato nella relazione, non si riscontrano criticità strutturali da rilevare.

In particolare, l'Ente dichiara di essere dotato di una specifica struttura e che sono stati definiti, per l'anno in esame, gli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali.

Si rileva, altresì, che sono stati monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'Ente e le sue società partecipate, e che è stato monitorato il grado di attuazione sia delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie, ai sensi dell'art. 20 Tusp, sia delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie, ai sensi dell'art. 19 Tusp.

La Sezione evidenzia come il monitoraggio del contratto di servizio costituisca un punto essenziale delle verifiche spettanti all'amministrazione affidante sotto un duplice profilo: da un lato, assicura la correttezza dei rapporti finanziari/economici tra ente e società affidataria e, dall'altro, garantisce la qualità del servizio erogato, a tutela del cittadino utente.

Alla luce dell'analisi della relazione e delle indagini effettuate dalla Sezione, come si evince da quanto sopra riportato, si profila dunque un quadro di parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni della Provincia di Rovigo, con

particolare riferimento alla ridotta integrazione del controllo di regolarità amministrativa e contabile ed all'assenza del controllo sulla qualità dei servizi, i quali non risultano adeguatamente regolamentati ed espletati, con notevoli ricadute sull'efficiente ed efficace gestione dell'Ente.

PQM

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Veneto, all'esito degli accertamenti istruttori sulla relazione annuale della Provincia di Rovigo sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'esercizio 2021, ai sensi dell'art. 148 del Tuel, invita l'Amministrazione provinciale ad implementare il sistema dei controlli al fine di consentire il superamento delle criticità rappresentate, definendo gli strumenti principali di programmazione e controllo in coerenza con gli obiettivi del Piano delle performance, sollecitandola, altresì, a:

- rafforzare il controllo di regolarità amministrativa e contabile, al fine di individuare i settori e gli atti che necessitano di particolare attenzione, raccomandando ai responsabili di adeguarsi alle direttive ricevute a seguito di riscontrate irregolarità e di individuare tecniche di campionamento adeguate e finalizzate ad intercettare le fattispecie caratterizzate da maggior rischio;
- attuare il controllo sulla qualità dei servizi, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni all'ente, così come previsto dall'art.147 Tuel nonché dallo stesso Regolamento dell'Ente in materia di controlli interni;
- proseguire, con puntualità ed efficienza, nell'attività di controllo sugli organismi partecipati, nel rispetto di tutte le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 175/2016 (Tusp);
- tenere costantemente aggiornato il sito web istituzionale, per garantire l'attualità e la qualità delle informazioni e una più semplice accessibilità.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli sulla corretta applicazione dei principi sopra enunciati.

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 Presidente della Provincia di Rovigo e, per il suo tramite, al Consiglio provinciale, al Segretario generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti e all'Organismo indipendente di valutazione della Provincia di Rovigo, per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato nella Camera di consiglio dell'11 marzo 2025.

Il Relatore

Amedeo BIANCHI

f.to digitalmente

Il Presidente

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

depositata in Segreteria il 13 marzo 2025

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente