



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

nell'adunanza del 10 gennaio 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;

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 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 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 questa 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 Vicenza in data 17 gennaio 2023;

VISTA la nota istruttoria prot. Cdc n. 9414 del 25 novembre 2024, con la quale il Magistrato istruttore ha richiesto chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio, a seguito dell'esame del questionario;

VISTA la nota di risposta dell'Ente, acquisita al prot. Cdc n. 9866 del 5 dicembre 2024;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 1/2025 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 un importante strumento ricognitivo di supporto per le scelte programmatiche dell'ente locale, rendendo possibile l'adozione delle misure correttive rese necessarie. Detto ultimo 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 Vicenza in data 17 gennaio 2023, degli elementi di risposta forniti in sede istruttoria, 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 che necessita variazioni ed integrazioni volte ad assicurarne una maggiore funzionalità e adeguatezza, nei termini che seguono.

Controllo di regolarità amministrativa e contabile

Con deliberazione consiliare n. 6 del 13 marzo 2017 è stato approvato il Regolamento sul sistema dei controlli interni che, dall'art. 4 all'art. 17 detta i principi, il funzionamento e le finalità del 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 effettuato nell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori di attività dell'Ente da sottoporre al controllo successivo; si rileva, 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.

A seguito di richiesta istruttoria, l'Ente ha specificato che nell'anno precedente non sono state riscontrate criticità tali da sottoporre, a successivi controlli, particolari Settori dell'Ente, ritenendo quindi opportuno mantenere il controllo successivo di regolarità amministrativa basato, esclusivamente, su un criterio di rotazione, come previsto dal vigente Regolamento.

Appare opportuno rammentare che, sul punto, secondo un consolidato orientamento della giurisprudenza contabile, la 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), che attiene all'efficacia, efficienza ed economicità dell'agire amministrativo, dovrebbe avvalersi di indicatori che misurano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, che si rinvencono preliminarmente negli strumenti di programmazione. Il controllo di gestione è, dunque, la procedura diretta a verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la qualità dei servizi offerti, costituisce lo strumento finalizzato a verificare la funzionalità dell'ente e la qualità dell'organizzazione. Si tratta di un processo che si inserisce nell'ambito della cultura dei risultati, che è rappresentata da una coerente valutazione del rapporto con le risorse disponibili.

Nel caso di specie, gli articoli 20 e 21 del Regolamento per la disciplina dei controlli interni affidano le funzioni di controllo di gestione al Direttore /Segretario generale.

Come precisato nelle linee guida sui controlli interni elaborate dalla Sezione delle autonomie di questa Corte, appare centrale la predisposizione di un sistema di contabilità economico-patrimoniale affidabile ed in grado di fornire informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi, nonché circa l'adeguatezza delle risorse utilizzate, in relazione alle attività svolte e, soprattutto, ai risultati conseguiti. Non è previsto un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare, che consenta, in caso di necessità, di riprogrammare gli obiettivi in stretto collegamento con il controllo strategico.

L'Ente, nella relazione, dichiara di aver trasmesso a questa Sezione il referto sul controllo di gestione, così come previsto dall'art. 198 bis del Tuel nonché dall'art. 21 del Regolamento; al riguardo, in risposta alla richiesta di chiarimenti del magistrato istruttore, la Provincia specifica che *“fermo restando quanto indicato al punto 4 della Sezione 2, il referto sul controllo di gestione è stato inviato come parte integrante (Sezione 3) del referto sul sistema dei controlli interni”*.

Quindi, l'Ente considera la trasmissione della Sezione 3 del questionario sui controlli interni, condizione sufficiente a ritenere adempiuto l'onere di redazione ed invio del referto sul controllo di gestione, di cui all'art. 198 e 198 bis del TUEL.

La Sezione invita la Provincia a trasmettere puntualmente il referto sul controllo di gestione, come previsto dall'art. 198-bis del TUEL.

Controllo sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi

Sulla base di quanto dichiarato nella relazione e nel Regolamento sul sistema dei controlli interni, si rileva che l'Ente non prevede un controllo strutturato e articolato sulla qualità dei servizi resi dagli organismi partecipati e sui relativi costi. Par bene ricordare, al riguardo, che le amministrazioni controllanti devono sempre porre attenzione alle perdite che potrebbero subire gli organismi partecipati, in quanto aventi riflessi sul proprio bilancio.

Alla richiesta di chiarimenti circa il mancato esercizio del controllo sulla qualità dei servizi, l'Ente ha specificato che tale controllo viene effettuato solo su alcune tipologie di servizi, tra i quali, a titolo esemplificativo, cita il Trasporto pubblico locale.

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.

Emerge, dunque, che la struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, di cui l'Ente si è dotato, non sia idonea a garantire report informativi periodici e completi sui profili organizzativi e gestionali degli organismi partecipati, né risultano elaborati nell'anno specifici indicatori in merito ai servizi resi.

La Sezione, anche con riferimento alle verifiche sulla qualità dei servizi prestati da parte degli organismi partecipati, rimarca l'importanza di tale tipologia di controllo, capace di 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.

Controlli sul PNRR

In tema di fondi PNRR, preso atto della risposta fornita dall'Ente, il Collegio rammenta l'importanza di attuare un adeguato e costante monitoraggio dei progetti correlati a tali fondi europei, anche attraverso l'adozione di specifiche direttive finalizzate ad una efficiente gestione delle risorse.

Alla luce dell'analisi della relazione e delle indagini effettuate dalla Sezione, come si evince da quanto riportato in parte motiva, si profila dunque un quadro di parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni della Provincia di Vicenza, in particolare, con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione e al controllo sugli organismi partecipati e 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 del questionario e a conclusione degli accertamenti istruttori sulla relazione annuale della Provincia di Vicenza sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'esercizio 2021, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, al fine di consentire il superamento delle criticità rappresentate, invita l'Amministrazione ad implementare il sistema dei controlli e ad una più puntuale definizione degli strumenti principali di programmazione e controllo, in coerenza con gli obiettivi del Piano delle performance, sollecitandola, tra l'altro, 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, nel caso di riscontrate irregolarità, di adeguarsi alle direttive ricevute a seguito dei rilievi segnalati;
- trasmettere puntualmente il referto sul controllo di gestione, come previsto dall'art. 198-bis del TUEL;
- attuare con puntualità il controllo sugli organismi partecipati nel rispetto delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 175/2016 e, in particolare, a dotarsi di una specifica struttura dedicata al controllo sui detti organismi, ad elaborare idonei indici di rilevazione di una sana gestione, che permettano di adeguare l'attività gestionale agli scostamenti rilevati rispetto agli obiettivi fissati in sede strategica ed operativa e a dotarsi di un'adeguata disciplina regolamentare in materia;
- rafforzare ed estendere il controllo sulla qualità dei servizi, anche attivando confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e incentivando forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (*stakeholders*) nella fase di definizione degli standard di qualità;
- garantire un costante monitoraggio del ciclo di gestione dei fondi PNRR;
- tenere costantemente aggiornato il sito web istituzionale, per garantire l'attualità e la qualità delle informazioni.

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 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 Vicenza e, per 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 Vicenza, per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 10 gennaio 2025.

IL RELATORE

Amedeo BIANCHI

f.to digitalmente

IL PRESIDENTE

Francesco UCCELLO

f.to digitalmente

Depositata in Segreteria il 13 gennaio 2025.

Il Direttore di Segreteria

Letizia ROSSINI

f.to digitalmente