Deliberazione n. 89/2025/VSGC/Provincia di Verona

REPUBBLICA ITALIANA

LA CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

nell'adunanza del 9 aprile 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;

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, 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. 16/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022, recante le "L*inee 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)*";

VISTE le ordinanze presidenziali n. 9/2024/INPR e n. 20/2024/INPR, con le quali sono stati attribuiti gli incarichi correlati al programma di lavoro per l'anno 2024, approvato con deliberazione n. 118/2024/INPR;

ESAMINATA la relazione sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2021, trasmessa dalla Provincia di Verona;

VISTA la nota prot. Cdc n. 263 del 20 gennaio 2025, 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. 508, del 3 febbraio 2025;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 10/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il magistrato 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 resesi 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 Verona in data 30 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.

Carenze organizzative ed attuative del sistema dei controlli interni

Dall'analisi del referto annuale emerge che l'Ente ha riscontrato criticità sostanziali nella organizzazione o nell'attuazione di tutte le tipologie di controllo.

In merito, a seguito di richiesta istruttoria, l'Ente ha fornito delucidazioni per ogni tipologia di controllo.

A tal proposito, per il controllo di gestione, ha specificato che per "*perduranti carenze di personale, in particolare riferite al servizio dedicato e, in generale, all'interno dell'ente, si è optato per dare attuazione alle disposizioni normative in materia di controllo di gestione attraverso un sistema diffuso, ovvero con la necessità di una collaborazione attiva dei singoli uffici Tuttavia, la precedente citata carenza di personale, che affligge la Provincia ormai da tempo, non consente un presidio ulteriore e maggiormente capillare, con ricadute conseguenti sulla qualità e quantità dei documenti prodotti.*"

Per quanto concerne le criticità del controllo strategico, ha segnalato "*la difficoltà nell'attuare una diversa tipologia di controllo rispetto a quella attualmente proposta, che vede, sostanzialmente, una derivazione di questo strumento dal controllo di gestione. Risulta estremamente complesso correlare e valutare le ricadute effettive sulla comunità amministrata delle scelte e attività amministrative operate, anche a fronte della scarsità di risorse e dati disponibili.*"

In relazione al controllo sulla qualità dei servizi, ha affermato che "*all'interno del Piano Esecutivo di Gestione (PEG) sono presenti appositi indicatori relativi alla qualità dei servizi offerti rispetto ai quali non è agevole reperire riscontri da parte dell'utenza coinvolta poiché la partecipazione della stessa si è riscontrato essere stata molto limitata. Con l'utenza professionale il riscontro risulta superiore rispetto ai riscontri ricevuti dai cittadini. A questo si aggiunge il fatto che molti dei servizi erogati dalla Provincia non si prestano, per loro stessa natura, ad essere valutati attraverso indicatori di customer satisfaction (esempio procedimenti sanzionatori).*"

Per quanto riguarda il controllo sugli organismi partecipati, relativamente al quale è stato indicato un grado di criticità "alto", ha precisato che la difficoltà "*non si riferisce a criticità rispetto alle risultanze delle attività di controllo effettuate, quanto piuttosto alla difficoltà organizzativa conseguente al dimezzamento dell'organico dell'unità operativa che coordina le attività inerenti gli organismi partecipati (sulla base di una determinazione organizzativa del segretario direttore generale - n. 279 del 28 ottobre 2014), in parallelo con il recupero – nel corso del 2021 – di una operatività ordinaria "post pandemia".*

Infine, in riferimento al controllo sugli equilibri finanziari, la risposta sul grado "alto" di criticità si riferisce "*sia a difficoltà organizzative connesse al ridotto personale in servizio, sia alla necessità di evidenziare le difficoltà conseguenti alla importante perdita di gettito tributario (Imposta Provinciale di Trascrizione ed Imposta sulle assicurazioni) dovuta al periodo pandemico, nel contesto di una evidente insufficienza di risorse assegnate a titolo di "fondone"; peraltro, proprio nel corso del 2021 si è cominciato a registrare un moderato recupero del gettito, ad oggi non ancora riposizionatosi sui livelli del 2019. In ogni caso, la puntuale ed accorta gestione finanziaria, sia durante che dopo la pandemia, ha permesso di gestire il bilancio provinciale assicurando sempre, in continuità, sia l'equilibrio di bilancio che il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.*"

Controllo regolarità amministrativa e contabile

Con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, dall'analisi della relazione è emerso che 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.

A tal riguardo, si è provveduto a chiedere chiarimenti con richiesta istruttoria. Quindi, l'Ente ha specificato che "*nell'attuale sistema di controllo di regolarità amministrativa e contabile implementato dalla Provincia, il controllo successivo non si basa sugli esiti delle attività svolte dal controllo di gestione in quanto si è inteso strutturare i due sistemi in modo da garantire la reciproca indipendenza.*"

L'Ente ha affermato, altresì, "*che le modalità del controllo successivo di regolarità*

amministrativa sono disciplinate dalla determinazione organizzativa n. 167/2019. L'estrazione degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa è casuale e viene effettuata su tutti gli atti emanati nel semestre di riferimento, anche non comportanti risvolti contabili".

Prendendo atto di quanto sopra, il Collegio rammenta l'importanza di attuare una precisa valutazione dei dati rilevabili dal controllo di gestione dell'anno precedente, in quanto determinante per identificare attività e settori da monitorare successivamente: solo tale metodologia può, infatti, consentire un più preciso e completo scenario per una migliore gestione dell'azione amministrativa.

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 rinvengono 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, l'articolo 5 del Regolamento dell'Ente per la disciplina dei controlli interni affida le funzioni di controllo di gestione al nucleo di valutazione, che opera a tal fine attraverso il supporto operativo di apposita unità organizzativa, attraverso l'utilizzo di uno specifico sottosistema informativo (SICG) del sistema informativo provinciale.

Dall'analisi del referto, si rileva che l'Ente non ha adottato un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa.

A seguito di richiesta di chiarimenti in sede istruttoria, l'Ente ha specificato che *"per quanto concerne l'adozione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, si deve segnalare in questa sede che l'Ente ha predisposto un'informativa alla Giunta provinciale, analizzata in data 11 novembre 2002, a oggetto "Progetto relativo al sistema di contabilità analitica: regole generali di funzionamento del sistema e manuale operativo generale. Lo studio predetto costituiva un primo passo verso l'adozione di un sistema di contabilità fondato su rilevazioni analitiche cui, tuttavia, non è stato possibile dare concreta attuazione nel tempo a causa della scarsità di risorse idonee, in primis umane, per poter dare seguito efficacemente (intendendo in tal senso non solo l'avvio bensì, e soprattutto, il monitoraggio costante dei*

dati finalizzato all'orientamento degli strumenti di programmazione) a un progetto di complessità comunque elevata. Allo stato, peraltro, non pare oggettivamente di alcuna utilità attivare una rilevazione di costi e ricavi per centro di costo in quanto non sono erogati al territorio servizi a domanda individuale che richiedano una più puntuale definizione degli oneri da richiedere a copertura degli stessi".

Infine, l'Ente dichiara di aver elaborato una 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. L'attività del controllo 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, nonché dei successivi chiarimenti acquisiti in fase istruttoria, l'Ente dichiara di aver riscontrato alcune difficoltà derivanti dalla complessità nella valutazione delle ricadute effettive sulla comunità amministrata delle scelte e attività amministrative operate, anche a fronte della scarsità di risorse e dati disponibili.

In sede di riscontro istruttorio inoltre, l'Ente, coerentemente a quanto dichiarato in precedenza in ambito di controllo di gestione, conferma che "*il controllo strategico non utilizza le risultanze della contabilità analitica in quanto, come anticipato in precedenza, non si è dato seguito all'implementazione di tale sistema.*"

Pur prendendo atto che l'Ente ritiene che "a*llo stato, peraltro, non pare oggettivamente di alcuna utilità attivare una rilevazione di costi e ricavi per centro di costo in quanto non sono erogati al territorio servizi a domanda individuale che richiedano una più puntuale definizione degli oneri da richiedere a copertura degli stessi*", questo Collegio non può esimersi dal rilevare una forte carenza anche per tale tipologia di monitoraggio.

Controllo sugli equilibri finanziari

In riferimento al controllo sugli equilibri finanziari, l'Ente, pur riscontrando alcune criticità come sopra evidenziate, afferma, nella relazione, che tale tipologia di controllo è integrato con il controllo sugli organismi partecipati e 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 risulti sempre compatibile con le disponibilità di cassa.

Controllo sugli organismi partecipati

Il controllo sugli organismi partecipati ex art. 147-quater del Tuel è disciplinato dagli articoli 7, 8, 9 e 10 del Regolamento dalla Provincia di Verona in materia di controlli interni, approvato con delibera del Consiglio provinciale n. 27 del 18 dicembre 2019.

Anche per tale tipologia di controllo, l'Ente dichiara di aver riscontrato talune criticità, derivanti più da questioni organizzative interne che dalle risultanze del controllo stesso.

In particolare, l'Ente dichiara di essere dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati, ai sensi dell'art. 147-quater, comma 1, Tuel, e che sono stati definiti per l'anno 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 delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20 Tusp.

Controllo sulla qualità dei servizi

Il controllo sulla qualità dei servizi è disciplinato dall'art. 12 del Regolamento sui controlli interni della Provincia di Verona.

In riferimento a tale tipologia di controllo, nella relazione, l'Ente afferma di non aver adottato la Carta dei servizi; in merito, in sede di riscontro istruttorio, l'Amministrazione provinciale ha precisato di non aver adottato la Carta "*in quanto non fornisce servizi pubblici in economia. L'unico servizio pubblico di competenza della Provincia, ovvero il trasporto pubblico locale, è erogato in regime di concessione ad un erogatore terzo, vincolato all'Ente da apposito contratto di servizio, il quale viceversa adotta una propria Carta dei servizi*".

Inoltre, sulla base di quanto dichiarato nella relazione, si rileva che l'Ente non prevede un controllo strutturato e articolato sulla qualità dei servizi resi dagli organismi partecipati.

Par bene ricordare, al riguardo, che le amministrazioni controllanti devono sempre porre attenzione alla gestione degli organismi partecipati, non solo in quanto aventi riflessi sul proprio bilancio, ma anche perché la qualità dei servizi prestati da parte degli organismi partecipati costituisce elemento fondamentale per intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, il grado di utilità del servizio effettivamente conseguito nonché i reali bisogni dell'utenza e le effettive dimensioni dei risultati della gestione (validati anche dagli altri controlli).

Alla luce dell'analisi della relazione e delle indagini effettuate dalla Sezione, si

profila, dunque, un quadro di parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni della Provincia di Verona, in particolare, con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, nonché 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 delle risposte del questionario e a conclusione degli accertamenti istruttori condotti in merito alla relazione annuale della Provincia di Verona sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'esercizio 2021, ai sensi dell'art. 148 del Tuel, invita l'Amministrazione provinciale, al fine di consentire il superamento delle criticità rappresentate, ad implementare e migliorare 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, in particolare, 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;
- attuare con puntualità il controllo sugli organismi partecipati nel rispetto delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 175/2016 e a dotarsi di una struttura dedicata al controllo sui detti organismi per elaborare idonei indici di rilevazione di sana gestione, che permettano di adeguare l'attività gestionale agli obiettivi fissati in sede strategica ed operativa sulla base di un'adeguata disciplina regolamentare in materia;
- integrare 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, per la verifica della corretta applicazione dei principi richiamati.

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 Verona 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 Verona, per quanto di rispettiva competenza.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 9 aprile 2025.

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

Depositata in Segreteria il 22 aprile 2025.

Il Direttore di Segreteria f.f.

Luca CASTELLARO

f.to digitalmente