



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

nell'adunanza del 21 aprile 2020

composta dai Magistrati:

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Maria Laura PRISLEI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Maristella FILOMENA	Referendario
Marco SCOGNAMIGLIO	Referendario
Fedor MELATTI	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 con il quale è stata istituita in ogni Regione ad autonomia ordinaria una Sezione Regionale di Controllo, deliberato dalle Sezioni Riunite in data 16 giugno 2000, modificato con le deliberazioni delle Sezioni Riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, e, da ultimo, con deliberazione del Consiglio di Presidenza n. 229 del 19 giugno 2008;

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 n. 116 dell'11 agosto 2014;

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 22/SEZAUT/2019/INPR del 22 luglio 2019, recante le “*Linee guida per le Relazioni 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’esercizio 2018*”;

VISTA la deliberazione n. 21/2020/INPR del 22 gennaio 2020 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l’anno 2020;

ESAMINATO il referto sul funzionamento dei controlli interni dell’esercizio 2018 trasmesso dal Sindaco del Comune di Negrar di Valpolicella (VR) in data 30 ottobre 2020;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 16/2020 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 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 SEZAUT/28/2014/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 l’anno 2018, la Sezione delle Autonomie ha approvato la deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/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. Lo schema di relazione approvato per l’anno 2018 è stato strutturato in un questionario a risposta sintetica, organizzato in otto 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. Infine, l’ottava sezione chiude il questionario con uno spazio dedicato ai chiarimenti necessari per la miglior comprensione delle informazioni ovvero all’inserimento di informazioni integrative di carattere generale, commenti o altri dettagli informativi riferiti a specifici quesiti, ritenuti utili a rappresentare situazioni caratteristiche o peculiari.

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.

Dall’analisi del referto sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni effettuati nell’anno 2018 dal Comune di Negrar di Valpolicella (VR), sono emerse numerose criticità concernenti, in particolare, l’esercizio del controllo di gestione, del controllo strategico, del controllo sugli organismi partecipati e del controllo sulla qualità dei servizi, non svolti secondo le disposizioni contenute al capo III, artt. 147 e ss. del TUEL.

Prima di esporre gli esiti dell’attività svolta sul funzionamento dei controlli interni effettuati nel 2018 dal Comune di Negrar di Valpolicella, va preliminarmente evidenziato che il medesimo ente, nell’ambito del controllo finanziario svolto ai sensi dell’art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005, era stato destinatario di apposita pronuncia per l’esercizio 2016 (Del. n. 16/2020/PRSE), con la quale la Sezione aveva rilevato diverse

irregolarità contabili che, seppure non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis TUEL, erano suscettibili di arrecare pregiudizio allo stabile mantenimento degli equilibri dell'Ente evidenziandosi difformità anche potenzialmente idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria. Nel dettaglio, le criticità rilevate concernevano: il superamento del parametro di deficitarietà n. 7; una bassa capacità di riscossione delle entrate derivanti dall'attività di lotta all'evasione tributaria; una errata contabilizzazione dei residui attivi relativi ai mutui CDDPP al titolo VI dell'entrata; discordanze contabili di cassa; l'adozione di misure idonee al miglioramento della tempestività di pagamento dei debiti commerciali; i vincoli e la destinazione a spesa di investimento del risultato di amministrazione; la gestione dei residui; il monitoraggio e contabilizzazione delle operazioni di leasing finanziario e project financing. Emergevano, inoltre, criticità sul funzionamento dei controlli interni evidenziandosi la mancata istituzione del controllo di gestione, del controllo sugli organismi partecipati e del controllo della qualità dei servizi erogati.

Quindi, di seguito si espongono gli esiti dell'attività istruttoria in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di analisi, da cui sono emerse numerose debolezze strutturali e carenze organizzative e metodologiche che devono essere segnalate ai fini del superamento delle criticità riscontrate e dell'implementazione del sistema dei controlli interni, rimanendo, peraltro, impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente intestate a questa Sezione.

- **Controllo di regolarità amministrativa e contabile**

Con deliberazione consiliare n. 13 del 27 febbraio 2013 è stato approvato il Regolamento sui controlli interni del Comune di Negrar di Valpolicella che, agli articoli 2 e 3 disciplina il funzionamento del controllo di regolarità amministrativa e contabile, rispettivamente nella fase preventiva e successiva.

Nel dettaglio, con riferimento al controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile, l'art. 2 dispone: *“Il controllo preventivo si esercita nel rispetto degli artt. 49 e 147-bis 1° comma del vigente ordinamento degli Enti Locali. Su ogni proposta di deliberazione sottoposta alla Giunta e al Consiglio, che non sia mero atto di indirizzo, deve essere richiesto il parere in ordine alla sola regolarità tecnica del Responsabile del servizio interessato e, qualora comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico – finanziaria o sul patrimonio dell'Ente del Responsabile di ragioneria in ordine alla regolarità contabile. I pareri sono inseriti nella deliberazione. Ove la Giunta o il Consiglio non intendano conformarsi ai pareri devono darne adeguata motivazione nel testo della deliberazione. Il controllo di regolarità amministrativa e contabile è assicurato, nella fase preventiva della formazione dell'atto, da ogni responsabile di servizio ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa. Il controllo contabile è effettuato dal responsabile del servizio finanziario ed è esercitato attraverso il rilascio del parere di regolarità contabile e del visto attestante la copertura finanziaria.”*

Per quanto concerne il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, l'art. 3 del Regolamento precisa che esso *“è assicurato sotto la direzione del Segretario Generale. Sono oggetto di controllo: le determinazioni di impegno di spesa; gli atti di*

accertamento di entrata; i contratti; gli altri atti amministrativi quali deliberazioni della Giunta e del Consiglio e le Ordinanze del Sindaco. Il Segretario Generale, avvalendosi dei propri uffici, effettua il controllo amministrativo a campione sulle determinazioni dirigenziali, sugli atti di accertamento di entrata, sugli atti di liquidazione della spesa, sui contratti, sulle deliberazioni degli Organi Collegiali e sulle Ordinanze del Sindaco. Tale controllo, di carattere "successivo", viene esercitato seguendo tecniche di campionamento sulle determinazioni dei Dirigenti/Responsabili dei Servizi, sui contratti, sulle deliberazioni degli Organi collegiali, sulle Ordinanze del Sindaco nonché sugli atti di accertamento di entrata e sugli atti di liquidazione della spesa, in collaborazione con il Responsabile della Struttura Servizi Finanziari che attraverso i suoi Uffici detiene complessivamente l'andamento di questi dati. Dei risultati emersi viene stilata un'apposita relazione semestrale, contenente osservazioni, suggerimenti e proposte migliorative da seguire a firma del Segretario Generale e vistata dal Dirigente responsabile del Servizio Finanziario. Tale relazione è inviata dal Segretario Generale al Consiglio Comunale, al Collegio dei Revisori, ai Responsabili dei Servizi e alla Corte dei conti."

Sulla base di quanto dichiarato nel referto, si rileva che, nel corso dell'esercizio 2018, sono stati regolarmente rilasciati i pareri di regolarità tecnica, nonché quelli in ordine alla regolarità contabile. Inoltre, per tutte le proposte di deliberazione, lì ove necessario, i responsabili dei servizi hanno relazionato in ordine anche ai riflessi diretti e indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'Ente, al fine di consentire al responsabile di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura finanziaria.

Sempre dall'esame del referto, è altresì emerso che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento di estrazione casuale e che gli atti sottoposti a controllo successivo sono stati complessivamente 134. Sono state segnalate n. 8 irregolarità negli atti sottoposti a verifica, tutte quante sanate nel corso dell'esercizio. Le risultanze del controllo successivo di regolarità sono confluite in n. 47 report non verificati da questa Sezione.

Nel corso del 2018 non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi.

Infine, si evidenzia che non risulta pervenuta agli uffici di questa Sezione la relazione semestrale di cui all'art. 3 del Regolamento sui controlli interni.

La Sezione, preso atto di quanto sopra rappresentato, osserva in primo luogo che l'art. 147-bis, comma 2, del TUEL, stabilisce che il controllo di regolarità amministrativa, nella fase successiva, debba essere assicurato secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente e, nell'assoggettare a controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, ne richiede una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

Secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile sul punto, la tecnica di campionamento utilizzata deve essere motivata. La Sezione delle Autonomie, con la

deliberazione n. 28/2014, raccomanda che la selezione delle tecniche di campionamento sia 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*”. Si sollecita quindi l’Ente ad adottare una tecnica di campionamento trasparente che abbia una valenza scientifica maggiore rispetto alla mera casualità e che consenta la sottoposizione a controllo di un significativo numero di atti.

- **Controllo di gestione**

Le funzioni del controllo di gestione sono disciplinate dal Regolamento di contabilità comunale, approvato con deliberazione consiliare n. 71 del 17 novembre 1997, (articoli 44, 45, 46 e 47). L’art. 44 precisa che “*attraverso il controllo di gestione vengono verificati lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, la funzionalità dell’organizzazione, l’efficacia, l’efficienza ed il livello di economicità nell’attività di realizzazione degli obiettivi assegnati ai vari servizi comunali.*”. Le funzioni di controllo di gestione vengono affidate, ai sensi dell’art. 47, ad un Nucleo di valutazione costituito dal Segretario generale, dal responsabile del servizio finanziario nonché da altri responsabili dei servizi “scelti” dalla Giunta comunale.

Al Nucleo di valutazione è affidato il compito di predisporre i parametri di riferimento del controllo “*sull’attività amministrativa sulla base dei parametri gestionali dei servizi degli enti locali pubblicati nella Gazzetta Ufficiale a cura del Ministero dell’Interno e della tabella dei parametri di riscontro della situazione di deficitarietà strutturale, allegata al rendiconto dell’ultimo esercizio chiuso. Con periodicità almeno annuale, il nucleo di valutazione fornisce alla Giunta comunale ed ai responsabili dei servizi, un referto sulla gestione dei servizi comunali. Per esigenze conoscitive di specifici servizi, aventi particolare rilevanza economica nell’ambito delle attività istituzionali dell’ente, la Giunta può stabilire, all’inizio di ciascun esercizio, che il controllo di gestione si svolga con periodicità diversa rispetto a quella di cui al comma precedente*”.

Da quanto rilevato dall’esame del referto annuale del 2018 è emerso però che il Comune di Negrar di Valpolicella non ha provveduto ad attuare il controllo di gestione. Infatti, da detto documento emerge che non è stato elaborato alcun report né risulta impiegata alcuna unità di personale per l’esercizio di tale tipologia di controllo.

Il Sindaco ha, inoltre, dichiarato che l’Ente non si è dotato di 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. Il controllo di gestione, dunque, non si avvale di un sistema di contabilità economica, tenuta con il metodo della partita doppia, né di articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi.

Ai fini della valutazione dei risultati dell’azione amministrativa non sono stati elaborati indicatori quali quelli di attività/processo, di "output", di efficacia, di efficienza, di economicità e di analisi finanziaria. Il controllo di gestione non è, pertanto, in grado di influenzare l’attività in corso di svolgimento determinando l’eventuale riprogrammazione degli obiettivi.

La Sezione, rilevata la mancata attuazione del controllo di gestione, ricorda che, come più volte rimarcato nelle linee guida sui controlli interni elaborate dalla Sezione delle

Autonomie di questa Corte, per un efficace sistema di controllo di gestione 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.

La specificità del controllo di gestione, sotto questo profilo, 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. L'organo preposto al controllo di gestione deve essere pertanto in grado di fornire, all'organo politico, elementi e valutazioni idonee a modularne i compiti d'indirizzo.

- **Controllo strategico**

Il Regolamento comunale sui controlli interni del Comune di Negrar di Valpolicella non disciplina il controllo strategico.

Ai sensi del comma 1 dell'art. 147-ter del TUEL, l'ente, per verificare lo stato di attuazione dei programmi secondo le linee approvate dal Consiglio deve definire, secondo la propria autonomia organizzativa, metodologie di controllo strategico *“finalizzate 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.”* Il successivo comma 2 dispone che *“L'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.”* Il controllo strategico è quindi diretto a valutare il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici definiti nei documenti programmatici. L'eventuale scostamento rilevato in tale sede deve innescare il riesame della programmazione, tenendo conto delle scelte operate dai dirigenti e dell'adeguatezza delle risorse umane, finanziarie e materiali.

Dall'analisi del referto si evince che il Comune non ha provveduto ad esercitare il controllo strategico in conformità a quanto previsto dalla legge. Infatti, da detto documento emerge che non è stato elaborato alcun report né risulta impiegata alcuna unità di personale per l'esercizio di tale tipologia di controllo. L'Ente, inoltre, non ha indicato di aver adottato indicatori di contesto, di *“outcome”*, efficacia, efficienza, economicità, di innovazione e sviluppo.

Si evidenzia invece che, secondo quanto dichiarato nel referto, l'organo d'indirizzo politico del Comune ha verificato lo stato d'attuazione dei programmi mediante il confronto dei risultati raggiunti rispetto agli obiettivi attesi, ai tempi di realizzazione rispetto alle previsioni e del rispetto degli standard di qualità prefissati. Non risultano

utilizzati altri parametri, quali il grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, e dell'impatto socio-economico dei programmi. La percentuale media di obiettivi strategici raggiunti nell'anno 2018, a detta del Comune, risulta pari al 95%.

Inoltre, dalla lettura del referto emerge che nella fase del controllo strategico sono state utilizzate le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. Sono state altresì effettuate verifiche preventive tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione.

La Sezione, pertanto, nell'evidenziare che l'art. 147-ter del TUEL richiedeva l'adozione di adeguate metodologie di controllo strategico già a decorrere dal 2015, ne constata la mancata disciplina da parte del Comune secondo i criteri stabiliti dalla legge.

- **Controllo sugli equilibri finanziari**

L'art. 4 del Regolamento sui controlli interni rinvia la disciplina del controllo sugli equilibri finanziari di cui all'articolo 147-quinquies del decreto legislativo n. 267/2000, al vigente Regolamento di contabilità comunale, ed è svolto nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Ai sensi del medesimo art. 4 del Regolamento, il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione ed il coordinamento del Responsabile del servizio finanziario e mediante la vigilanza dell'Organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli Organi di governo, del Segretario generale e dei Responsabili dei servizi, secondo le rispettive responsabilità. Il controllo sugli equilibri finanziari implica anche la valutazione degli effetti che si determinano per il bilancio finanziario dell'ente in relazione all'andamento economico-finanziario degli organismi gestionali esterni.

Dal referto trasmesso si evince che, nel corso del 2018, il Responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari. E', inoltre, emerso che sono stati prodotti n. 2 report sugli equilibri finanziari.

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato dall'Ente e riscontrato che nel periodo considerato i controlli attivati non hanno evidenziato squilibri finanziari, sia con riguardo alla gestione di competenza che a quella di cassa, anche agli effetti del rispetto del saldo di finanza pubblica, non rileva particolari criticità sullo svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

- **Controllo sugli organismi partecipati**

Il Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune non contempla il controllo sugli organismi partecipati.

L'art. 147-quater del TUEL attribuisce ad un ufficio appositamente preposto dell'Ente proprietario il compito di definire preventivamente sulla base di standard prefissati gli obiettivi gestionali, secondo parametri qualitativi e quantitativi, cui le proprie società

partecipate non quotate devono tendere. Le società partecipate erogano servizi pubblici e/o svolgono attività per conto dell'Ente, pertanto i relativi controlli devono tener conto della chiarezza degli obiettivi, degli impegni assunti, dei contenuti del contratto di servizio e dei poteri che gli accordi riservano all'Ente proprietario. Quest'ultimo organizza un idoneo sistema informativo, finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra sé e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della stessa, i contratti di servizio, la loro qualità e il rispetto delle norme sui vincoli di finanza pubblica. Sulla base di tali informazioni, l'ente locale effettua il monitoraggio periodico sull'andamento delle società non quotate partecipate, analizza gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati e individua le opportune azioni correttive, anche in riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente.

Da quanto dichiarato nel referto sul funzionamento dei controlli interni emerge che l'Ente non si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati come previsto ai sensi dell'art. 147-quater, comma 1, TUEL. Inoltre, nel corso del 2018, non risulta prodotto alcun report informativo.

Emergono, altresì, le seguenti ulteriori criticità: non è stata monitorata l'attuazione delle norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 19 TUSP; non sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali; l'Ente non ha elaborato ed applicato alcun indicatore per misurare obiettivi di efficacia, efficienza, economicità, di redditività, di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati, di soddisfazione degli utenti.

Non risultano, inoltre, monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali fra l'Ente e le sue società partecipate, e non è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati (art. 11, comma 6, lett. j), decreto legislativo n. 118/2011). Ancora, sempre secondo quanto dichiarato nel referto, non è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 del TUSP e non risultano aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico a norma del TUSP e degli artt. 5 e 192 del decreto legislativo n. 50/2016. Infine, per le società a controllo pubblico, la relazione sul governo societario predisposta dalle medesime società non risulta contenere il programma di valutazione del rischio aziendale, a norma dell'art. 6, commi 2 e 4 del TUSP e non risulta verificato, da parte del Comune, il rispetto, in dette società, dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico, a norma dell'art. 11, commi 2 e 3 del decreto legislativo n. 175/2016.

Infine, dalla lettura del referto del Sindaco, si evince che l'individuazione delle società a controllo pubblico è stata effettuata da parte del Comune di Negrar di Valpolicella in conformità al disposto di cui all'art. 2 lett. b) e m) del TUSP.

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato nel referto sul funzionamento dei controlli interni, rileva la mancata attivazione del controllo sugli organismi partecipati secondo quanto previsto dall'art. 147-quater del TUEL, che peraltro ne richiedeva l'attivazione già dal 2015.

La Sezione rimarca, altresì, l'importanza di controlli diretti a verificare l'efficacia dell'azione degli organismi partecipati, intesa come capacità della stessa di conseguire gli obiettivi prefissati e richiama l'ente all'elaborazione di idonei indici di rilevazione di una sana gestione, che consentano l'adozione di misure correttive dirette ad indirizzarne e modificarne l'azione in corso di esercizio in ragione dello scostamento dagli obiettivi prefissati.

- **Controllo sulla qualità dei servizi**

Il controllo sulla qualità dei servizi erogati trova disciplina all'art. 7 del Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune, che così dispone: *“Il controllo sulla qualità dei servizi erogati è svolto dai Dirigenti Responsabili dei Servizi che ne sono responsabili e si attua, a partire dal 2015, anche attraverso: il monitoraggio dei reclami; le analisi di customer satisfaction. Il suddetto controllo deve progressivamente portare ai seguenti risultati: adottare standard di quantità e di qualità del servizio di cui si assicura il rispetto; pubblicizzare gli standard adottati e informare il cittadino, verificare il rispetto degli standard ed il grado di soddisfazione degli utenti; garantire il rispetto dello standard adottato, assicurando al cittadino la specifica tutela rappresentata da forme di rimborso nei casi in cui sia possibile dimostrare che il servizio reso è inferiore, per qualità e tempestività allo standard pubblicato”*.

Dal referto sul funzionamento dei controlli interni, emerge tuttavia che il Comune di Negrar di Valpolicella non ha effettuato, nel 2018, analisi sulla qualità dei servizi. Non è stato previsto, infatti, l'elaborazione di alcun report informativo né è stata impiegata alcuna unità di personale per l'esercizio di tale tipologia di controllo.

Dall'analisi del referto, è, altresì, emerso che non risultano elaborati ed applicati indicatori di risultato (quali quelli relativi all'accessibilità delle informazioni, alla tempestività della erogazione, alla trasparenza dei tempi e dei costi di erogazione, alla trasparenza sulle responsabilità del servizio, alla correttezza con l'utenza, all'affidabilità e completezza del servizio, alla conformazione agli standard di qualità ed ai reclami e segnalazioni di disservizi) e che non sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni). Al riguardo, l'Ente nell'apposito riquadro dedicato alle annotazioni, ha precisato che *“A partire dall'esercizio 2019 sono stati introdotti indicatori della qualità dei servizi erogati che danno applicazione ai seguenti criteri: accessibilità delle informazioni, tempestività della erogazione, trasparenza dei tempi di erogazione, reclami e segnalazioni di disservizi, richieste di patrocinio.”*

Infine, l'Ente non ha effettuato confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre Amministrazioni e non ha previsto il coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli obiettivi e, rispetto all'anno precedente, non ha innalzato gli standard economici o di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati.

La Sezione, rilevata la mancata attuazione del controllo di qualità dei servizi erogati da parte del Comune di Negrar di Valpolicella, rimarca l'importanza di tale tipologia di controllo, capace di intercettare, 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 effettivamente conseguito. L'assenza di una convalida appropriata della qualità del prodotto o del servizio concretamente realizzato in rapporto al suo scopo rischia, infatti, di minare la valenza stessa del sistema dei controlli e la loro affidabilità, in quanto privi di un termine di raffronto che ne comprovi gli esiti dichiarati alla luce del livello di utilità collettiva raggiunto e che eviti di confinarne la funzione all'interno di schemi di adempimento meramente autoreferenziali

PQM

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per il Veneto, a conclusione degli accertamenti istruttori sulla relazione annuale del Comune di Negrar di Valpolicella (VR) sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni ai sensi dell'art. 148 del TUEL:

- accerta la non adeguatezza del sistema dei controlli interni relativi all'esercizio 2018, evidenziando in particolare il mancato esercizio in conformità alle disposizioni normative vigenti del controllo di gestione, del controllo strategico, del controllo sugli organismi partecipati e del controllo sulla qualità dei servizi;
- invita il Comune di Negrar di Valpolicella ad intraprendere tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e debolezze di sistema riscontrate ed evidenziate per ciascuna tipologia di controllo, ed in particolare:
 - a favorire l'implementazione di tecniche "scientifiche" di selezione degli atti da sottoporre al controllo di regolarità amministrativa e contabile;
 - ad implementare, nell'ambito del controllo di gestione, un sistema di contabilità economica affidabile fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo in grado di fornire informazioni circa l'efficienza gestionale in termini di costi e di ricavi dell'azione amministrativa;
 - a porre in essere, sempre nell'ambito del controllo di gestione, monitoraggi formali maggiormente tempestivi ed aggiornati nonché ad elaborare adeguati indicatori di risultato, al fine di fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere e che siano in grado di influenzare l'attività in corso di svolgimento consentendo, ove necessario, la rideterminazione degli obiettivi;
 - a disciplinare il controllo strategico secondo le disposizioni contenute all'art. 147-ter del TUEL;
 - a garantire l'esercizio di controlli diretti a verificare l'efficacia dell'azione degli organismi partecipati, anche dotandosi di una specifica struttura dedicata ai sensi dell'art. 147-quater, comma 1, del TUEL;
 - ad elaborare idonei indici di rilevazione di una sana gestione, che consentano l'adozione di misure correttive dirette ad indirizzarne e modificarne l'azione in corso di esercizio in ragione dello scostamento dagli obiettivi prefissati;
 - a monitorare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali fra l'Ente e i propri organismi partecipati, in particolare effettuando la conciliazione dei rapporti creditori e debitori di cui all'art. 11, comma 6, lett. j), del decreto legislativo n. 118/2011, nonché a verificare il rispetto delle disposizioni contenute nel TUSP, anche da parte delle proprie società partecipate;

- ad attivare in via prioritaria un sistema organico di verifica sulla qualità dei servizi resi, specie in riferimento al coinvolgimento attivo degli *stakeholders* nella fase di determinazione degli standard qualitativi, alla pubblicazione delle risultanze inerenti la misurazione della *customer satisfaction* ed alle analisi comparative di *benchmarking* in riferimento ai livelli qualitativi raggiunti da amministrazioni leader, per i corrispondenti servizi, in contesti dimensionali analoghi;
- invita, infine, l'Amministrazione ad apportare le necessarie integrazioni e modificazioni al Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune al fine di disciplinare l'attività secondo le disposizioni contenute al capo III, artt. 147 e ss. del TUEL;
- dispone che il Segretario generale comunichi a questa Corte le iniziative intraprese ai fini del superamento delle criticità riscontrate.

Si rammenta 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 di valutazione del Comune di Negrar di Valpolicella (VR) per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 21 aprile 2020.

IL MAGISTRATO RELATORE

Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 27 aprile 2020

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

Letizia Rossini