



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 Bovolone (VR) in data 23 gennaio 2020;

ATTESI gli esiti dell’audizione tenutasi in data 11 febbraio 2020 con il Sindaco, il Segretario generale, il Presidente del Collegio dei Revisori ed i Responsabili dei Servizi Economico Finanziario e delle Risorse Umane del Comune di Bovolone (VR);

VISTA la nota istruttoria prot. n. 1474 del 27 febbraio 2020, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto integrazioni e chiarimenti al Comune a seguito dell’esame della relazione;

VISTA la nota di risposta dell’Ente del 5 marzo 2020, acquisita al protocollo Cdc n. 1625 del 5 marzo 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 Bovolone (VR), sono emerse numerose criticità confermate anche nel corso dell'audizione tenutasi con i vertici istituzionali dell'Ente in data 11 febbraio 2020, e che hanno richiesto uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta prot. n. 1474 del 27 febbraio 2020.

In particolare, è stato rilevato che il Comune di Bovolone, nell'ambito del sistema dei controlli interni, non esercita né il controllo di gestione, né il controllo strategico, né il controllo sugli organismi partecipati, né il controllo sulla qualità dei servizi, così come previsto al capo III, artt. 147 e ss. del TUEL. Il Magistrato istruttore ha chiesto, pertanto, di fornire chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio in merito alla mancata attuazione dei controlli sopra richiamati e di fornire informazioni sulle eventuali misure correttive poste in essere dall'Amministrazione comunale, nonché di fornire ulteriori informazioni in merito alle altre tipologie di controllo eventualmente esercitate dall'Ente.

Con nota acquisita al prot. Cdc n. 1625 del 5 marzo 2020, il Sindaco ed il Segretario generale del Comune di Bovolone hanno fornito i chiarimenti richiesti.

Va, comunque, preliminarmente evidenziato che il medesimo ente, nell'ambito del controllo finanziario svolto ai sensi dell'art. 1, comma 166, della legge n. 266/2005, è stato destinatario di apposita pronuncia per l'esercizio 2016 (deliberazione n. 134/2019/PRSE), con la quale questa Sezione ha rilevato talune irregolarità contabili che, seppure non integranti fattispecie di irregolarità sanzionabili nei termini di cui al comma terzo dell'art. 148-bis del TUEL, avrebbero potuto arrecare pregiudizio alla tenuta degli equilibri dell'Ente. Nel dettaglio, le criticità rilevate concernono: la capacità di riscossione delle entrate con conseguente accumulo dei residui attivi; la definizione dei residui passivi finanziati con FPV, in sede di riaccertamento ordinario; il monitoraggio sugli organismi partecipati anche in materia di consolidamento; il mancato rispetto delle disposizioni in materia di controlli interni.

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. 4 del 21 gennaio 2013 è stato approvato il Regolamento comunale per la disciplina dei controlli interni del Comune di Bovolone che, all'art. 4 detta i principi e le finalità del controllo di regolarità amministrativa, ed agli articoli 5 e 6, disciplina il funzionamento del controllo di regolarità amministrativa e contabile, nella fase preventiva e successiva.

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, integrato con gli approfondimenti condotti in sede istruttoria, 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 30 su un totale di 552, con una percentuale di campionamento molto limitata, del 5,4%. Non sono state segnalate irregolarità negli atti sottoposti a verifica. Le risultanze del controllo successivo di regolarità sono confluite in n. 2 report.

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.

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 maggior numero di atti.

#### • **Controllo di gestione**

L'art. 8 del Regolamento comunale per la disciplina dei controlli interni affida le funzioni di controllo di gestione al Servizio Controllo di gestione, che opera a supporto del Nucleo di Valutazione. Il medesimo articolo rimanda la disciplina del controllo di gestione agli articoli 147, lett. a) e 196 del TUEL, nonché ai regolamenti di contabilità ed ordinamento degli uffici e dei servizi del Comune.

Le diverse fasi del controllo di gestione, disciplinate dall'art. 12 del Regolamento, si articolano: nell'approvazione del Piano dettagliato degli obiettivi, nel Piano esecutivo di gestione ai sensi dell'art. 169 del decreto legislativo n. 267/2000, nel monitoraggio periodico sul processo di attuazione degli obiettivi, nel confronto obiettivi e risultati, nell'analisi degli scostamenti e nella definizione di interventi correttivi degli obiettivi e/o delle modalità operative di gestione e nell'attività di reporting.

Da quanto rilevato dal referto annuale del 2018, emerge che, per tale tipologia di controllo, il Regolamento prevede la predisposizione di tre report informativi, che non sono stati elaborati.

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, come integrato dalla deliberazione consiliare n. 52 del 25 ottobre 2018, ha disciplinato il controllo strategico in coerenza con quanto previsto dall'art. 147-ter del TUEL, al fine di valutare in modo efficace l'attuazione dei propri indirizzi programmatici e il soddisfacimento delle esigenze della realtà amministrata in rapporto alle proprie competenze e ai propri programmi. In particolare, l'art. 12-*quinquies* stabilisce che il controllo strategico è attuato sotto la direzione del Segretario generale con il coinvolgimento diretto della Conferenza dei responsabili di settore.

Dall'analisi del referto è emerso che il Comune di Bovolone non ha provveduto ad attuare il controllo strategico. 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 ha inoltre dichiarato che non sono stati adottati indicatori di contesto, di "outcome", efficacia, efficienza, economicità, di innovazione e sviluppo.

Si evidenzia altresì che nella fase del controllo strategico non sono utilizzate le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie. Non sono 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 attuazione in conformità con i criteri stabiliti dalla legge e dal Regolamento.

- **Controllo sugli equilibri finanziari**

Il Regolamento sui controlli interni demanda al regolamento di contabilità, alle norme dell'ordinamento finanziario degli enti locali, nonché alle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, il controllo sugli equilibri finanziari, di cui all'articolo 147-*quinquies* del decreto legislativo n. 267/2000.

Ai sensi dell'art. 43 del Regolamento di contabilità comunale vigente, il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione ed il coordinamento del Responsabile del servizio finanziario e con la vigilanza dell'Organo di revisione, prevedendo il coinvolgimento attivo degli organi di governo, del Segretario generale e dei Responsabili dei servizi. Il mantenimento degli equilibri finanziari è garantito dal Responsabile del servizio finanziario in fase di approvazione dei documenti di programmazione ed è oggetto di costante monitoraggio da parte di detti soggetti durante tutta la gestione nel corso dell'esercizio finanziario. Dal referto trasmesso si evince che, nel corso del 2018, non sono stati programmati e quindi prodotti report sugli equilibri finanziari.

E', inoltre, emerso che il responsabile del servizio finanziario non ha adottato specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari. Al riguardo, l'Ente, precisa che la risposta negativa fornita, "*... non deve naturalmente essere intesa nel senso che non vengono posti in essere i controlli sugli equilibri, ma è riferita al fatto che non sono state formalizzate specifiche linee di indirizzo per lo svolgimento dei controlli stessi. L'attività di controllo sugli equilibri finanziari viene regolarmente svolta in ogni esercizio. In particolare il Responsabile finanziario nel corso dell'esercizio 2018, così come per le altre annualità, precedenti e seguenti, in occasione delle variazioni di bilancio che rivestono particolare rilievo, deliberate dal Consiglio comunale generalmente nei mesi di aprile, luglio, settembre e novembre (e segnatamente per il 2018 nei mesi di aprile, giugno e novembre) ha effettuato come sempre una attenta verifica del permanere degli equilibri di bilancio, a livello di competenza, di residui e di cassa, verifica della quale viene dato atto nei singoli provvedimenti di variazione al bilancio. Naturalmente ulteriore e specifica verifica è stata effettuata entro il 31 luglio in occasione dell'adozione del provvedimento relativo alla presa d'atto del permanere degli equilibri di bilancio, previsto obbligatoriamente dall'art. 193 del D. Lgs. 267/2000. Inoltre il Responsabile finanziario ha tenuto costantemente monitorate le voci di entrata che registrano un "ritardo" nel realizzarsi e segnala periodicamente agli uffici competenti tali situazioni per i necessari solleciti ai debitori dell'ente. La metodologia adottata, che troverà una sua specifica e dettagliata disciplina all'interno del nuovo regolamento di contabilità di prossima approvazione, pur se non supportata da formali linee di indirizzo, non ha mai determinato il verificarsi di situazioni di pregiudizio al mantenimento degli equilibri finanziari. In particolare il Comune di Bovolone, pur perseguendo sempre obiettivi di miglioramento, può senz'altro qualificarsi come un ente finanziariamente "virtuoso" per tutta una serie di elementi. Di seguito quelli più significativi:*

- sono stati sempre rispettati gli obiettivi di finanza pubblica (patto di stabilità prima e pareggio di bilancio poi);

- è stato ridotto l'indebitamento di oltre il 70% negli ultimi 10 anni e il rapporto percentuale tra interessi passivi su mutui ed entrate correnti è pari all'1,33%, abbondantemente al di sotto del limite di legge del 10%;
- l'ultimo mutuo assunto risale all'anno 2005 e gli avanzi di amministrazione registrati negli anni hanno consentito di garantire il finanziamento dei principali investimenti programmati dall'amministrazione e, in alcuni casi (dal 2014 al 2017), anche di ridurre l'indebitamento attraverso l'estinzione anticipata di alcuni mutui;
- negli ultimi 20 anni non si è mai fatto ricorso ad anticipazioni di Tesoreria per mancanza di liquidità;
- non si sono mai verificate situazioni di disavanzo;
- gli oneri di urbanizzazione (introiti da permessi a costruire) sono sempre stati destinati in c/capitale e mai a finanziare spese correnti;
- il Fondo crediti di dubbia esigibilità copre adeguatamente tutti i residui attivi potenzialmente di difficile riscossione iscritti a bilancio;
- i parametri di deficitarietà di cui all'apposito decreto ministeriale risultano essere tutti "negativi";
- il personale dipendente a tempo indeterminato si è significativamente ridotto negli ultimi anni, passando (dati estratti dal conto annuale del personale) da n. 78 unità al 31/12/2009 a n. 67 unità al 31/12/2018, con un risparmio di spesa non trascurabile;
- l'indicatore di tempestività dei pagamenti per l'anno 2019 si attesta a - 13,24 (media dei giorni di anticipo nei pagamenti rispetto ai termini ordinari di pagamento);
- ancora dal 2018 il Comune di Bovolone per le riscossioni di molte tipologie di entrata ha attivato il sistema denominato PAGO PA, nonostante l'obbligo di legge sia stato sempre prorogato, e, da ultimo, fissato al 30/06/2020."

La Sezione, preso atto di quanto rappresentato 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 può esimersi dal rilevare, che, tuttavia, non sono state adottate specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per lo svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

#### • **Controllo sugli organismi partecipati**

Il Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune, come integrato dalla deliberazione consiliare n. 52/2018, disciplina il controllo sulle società partecipate. Al proposito l'art. 12-septies stabilisce che "Il Comune definisce un sistema di controlli sulle società non quotate partecipate dallo stesso. Tali controlli sono esercitati dal settore individuato dalla giunta comunale in sede di approvazione del piano esecutivo di gestione. Le modalità e l'intensità del controllo attuato dall'Amministrazione sono graduate in relazione al diverso livello della partecipazione societaria del Comune e sono più stringenti nei confronti delle società a partecipazione totalitaria o maggioritaria, delle controllate ai sensi dell'art. 2359 del Codice Civile e, comunque, laddove si registrano affidamenti di servizi e/o possibili impatti sul bilancio dell'ente e sui vincoli di natura finanziaria originati dalla normativa vigente". Le tipologie di controllo applicate sono di tre tipi: controllo analogo, controllo giuridico-contabile, controllo sulla qualità dei servizi erogati.

Da quanto dichiarato nel referto emerge che l'Ente non si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati. Inoltre, nel corso del 2018, non risulta prodotto alcun report informativo.

Emergono, inoltre, le seguenti 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.

Si evince, altresì che l'individuazione delle società a controllo pubblico è stata effettuata da parte del Comune di Bovolone in conformità al disposto di cui all'art. 2 lett. b) e m) del decreto legislativo n. 175/2016 (TUSP) e che nel perimetro delle società controllate sono state incluse anche quelle a totale partecipazione pubblica, per le quali il controllo è esercitato in forma congiunta. Risultano, inoltre, monitorati i rapporti finanziari, economici e patrimoniali fra l'Ente e le sue società partecipate, ed è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati (art. 11, co. 6, lett. j), d.lgs. n. 118/2011). Infine, secondo quanto dichiarato nel referto, risultano aggiornati gli statuti delle società a controllo pubblico a norma del d.lgs. n. 175/2016 e degli artt. 5 e 192 del d.lgs. n. 50/2016.

A seguito dei chiarimenti richiesti dal Magistrato istruttore, l'Ente individua in primo luogo le partecipazioni detenute dallo stesso alla data del 31/12/2018, di seguito elencate:

- Bovolone Attiva srl (quota di partecipazione: 60,00%)
- CAMVO spa (19,40%)
- Consiglio di Bacino "Verona sud" (6,51%)
- Consiglio di Bacino Veronese (ex ATO) (1,63%)
- Consorzio per lo Sviluppo del Basso Veronese (3,26% - in liquidazione - ora chiuso e in fase di cancellazione dal Registro delle imprese)
- CISI srl 0,008% (in liquidazione-ora chiuso e cancellato dal Registro delle imprese).

In secondo luogo, l'Amministrazione comunale, per il tramite del responsabile del servizio finanziario, precisa quanto segue: *“L'ente non è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati. Il Settore Ragioneria (composto di n. 3 unità complessive, oltre al Capo Settore) che comprende, tra gli altri, anche il Servizio "Società partecipate", con le risorse umane a disposizione e le relative competenze professionali, come specificato anche nell'organigramma del personale dipendente, per l'anno 2018 ha effettuato (ed effettua tutt'ora) un controllo esclusivamente di natura contabile sui bilanci delle società partecipate e, in particolare, di quelle in cui la partecipazione è più rilevante, vale a dire la società Bovolone Attiva srl nella quale la partecipazione è pari al 60% e la società CAMVO spa della quale l'ente possiede una partecipazione pari al 19,40%. .... L'ambito dei controlli si estende anche agli eventuali riflessi che l'andamento gestionale delle società può avere sulle finanze dell'ente, e ai reciproci rapporti di debito e credito in occasione della stesura del Rendiconto della gestione del comune. L'ufficio preposto ha seguito anche la redazione del Bilancio consolidato 2018 delle società partecipate rientranti nel Gruppo Amministrazione Pubblica con il supporto di una ditta esterna specializzata.*

*Nell'esercizio 2018 il piano di razionalizzazione delle partecipazioni ai sensi del D. Lgs. 175/2016 è stato curato da un altro Settore (Legale/Contratti), che ha sempre seguito anche tutti gli aspetti giuridici delle partecipate; nel 2019 la stesura del provvedimento e degli adempimenti connessi al piano di razionalizzazione è stata "assegnata" al Settore Ragioneria.*

*Per quanto riguarda altre tipologie di controlli sulle partecipate, quali le norme in materia di gestione del personale delle partecipazioni societarie, l'aggiornamento degli Statuti delle stesse, l'analisi del programma di valutazione del rischio aziendale predisposto dalle società, le elaborazioni di indicatori vari (efficacia, efficienza, redditività, qualità dei servizi affidati, soddisfazione degli utenti, ecc.), non sono previsti in capo al Settore Ragioneria.”.*

La Sezione, preso atto dei chiarimenti e delle informazioni fornite, 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 Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune, come integrato dalla deliberazione consiliare n. 52/2018, disciplina il controllo sulla qualità dei servizi agli articoli 12-*decies* e 12-*undecies*. In particolare, secondo le disposizioni di quest'ultimo articolo “*Gli strumenti e le modalità attraverso i quali perseguire il miglioramento delle performance sono principalmente individuati come segue: approvazione e costante aggiornamento delle carte dei servizi; definizione dei livelli di qualità che il Comune si impegna ad assicurare, degli indicatori e degli standard dei servizi; indagini di soddisfazione sui servizi del Comune rivolte ai cittadini e agli uffici interni; indagini sul clima interno; gestione delle segnalazioni e dei reclami attraverso un sistema informatizzato e centralizzato al fine di rilevare e far fronte alle criticità riscontrate. Tali strumenti saranno attuati attraverso approcci gradualmente di coinvolgimento dei servizi. Il controllo di qualità è attribuito ai responsabili di settore coordinati dal segretario generale. La giunta comunale definisce le modalità e le azioni necessarie per dare attuazione al presente articolo”.*

Dal referto sul funzionamento dei controlli interni, emerge tuttavia che il Comune di Bovolone non ha effettuato 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).

Infine, l'Ente non effettua 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.

Alla richiesta di chiarimenti circa il mancato esercizio del controllo sulla qualità dei servizi da parte del Comune, l'Ente ha confermato che nell'esercizio 2018 non è stata posta in essere alcuna forma di analisi precisando che *“Tale controllo previsto agli articoli 12-decies e 12-undecies del Regolamento comunale per la disciplina dei controlli interni (approvato con deliberazione C.C. 4/2013), per quanto di conoscenza, non è stato realizzato non avendo la Giunta Comunale definito le modalità e le azioni per darne attuazione, come stabilito al punto 4 del citato articolo 12-undecies”*.

La Sezione, rilevato il mancato esercizio del controllo di qualità dei servizi erogati da parte del Comune di Bovolone, 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, 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 Bovolone (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 il mancato esercizio del controllo di gestione, del controllo strategico, del controllo sugli organismi partecipati e del controllo sulla qualità dei servizi;
- invita il Comune 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'individuazione di tecniche “scientifiche” per la selezione degli atti da sottoporre al controllo di regolarità amministrativa e contabile,

- perfezionando le modalità di campionamento e aumentando ragionevolmente la quantità degli atti da sottoporre al controllo;
- 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;
  - ad attivare il controllo strategico previsto dall’art. 147-ter del TUEL anche provvedendo all’adozione di un sistema di contabilità analitica riguardante la costruzione di un adeguato sistema informativo al fine di orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, di gestione dei servizi, di politiche tariffarie, nonché ad effettuare verifiche preventive tecniche/economiche sull’attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione;
  - 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 adottare specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per lo svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari ed a favorire un’effettiva integrazione tra controllo sugli equilibri finanziari e controllo sugli organismi partecipati a salvaguardia di una costante contezza del perseguimento del saldo di finanza pubblica;
  - 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 l’Amministrazione a provvedere con sollecitudine ad apportare le necessarie integrazioni e modificazioni al Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune, nonché all’adozione del nuovo Regolamento di contabilità, che tenga conto della disciplina in tema di armonizzazione contabile introdotta dal decreto legislativo n. 118/2011;
  - 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 Bovolone (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