



## CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL VENETO

La Segreteria

*Trasmissione tramite Con.Te.*

Al Presidente del Consiglio  
Comunale

Al Sindaco

Al Segretario generale  
del Comune di

**CEREA (VR)**

Al Presidente dell'Organo di revisione  
economico-finanziaria  
del Comune di

**CEREA (VR)**

*Trasmissione tramite pec*

All'Organismo di Valutazione  
del Comune di

**CEREA (VR)**

**Oggetto: trasmissione delibera n. 39/2021/VSGC del 11 febbraio 2021**

Secondo quanto stabilito nel dispositivo, si trasmette ai soggetti in indirizzo la delibera n. 39/2021/VSGC, adottata dalla Sezione regionale di controllo per il Veneto in data 11 febbraio 2021.

Distinti saluti.

Il Direttore della Segreteria

Dott.ssa Letizia Rossini



LETIZIA ROSSINI  
CORTE DEI  
CONTI/80218670588  
15.02.2021 10:39:36  
UTC



CORTE DEI CONTI



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

*nell'adunanza dell'11 febbraio 2021*

*composta dai Magistrati:*

Salvatore PILATO	Presidente
Elena BRANDOLINI	Consigliere
Amedeo BIANCHI	Consigliere relatore
Giovanni DALLA PRIA	Referendario
Fedor MELATTI	Referendario
Daniela D'AMARO	Referendario
Chiara BASSOLINO	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 Cerea (VR) in data 10 aprile 2020;

VISTA la nota prot. n. 4097 dell’11 agosto 2020, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto integrazioni e chiarimenti al Comune a seguito dell’esame del referto;

VISTA la nota di risposta dell’Ente datata 7 settembre 2020, acquisita al protocollo Cdc n. 4498 del 7 settembre 2020;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 13/2021 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.

Tutto ciò premesso, a seguito dell’analisi del referto sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni effettuati nell’anno 2018 dal Comune di Cerea (VR), sono emerse numerose criticità concernenti, in particolare, l’esercizio del controllo di regolarità amministrativo e contabile, del controllo di gestione, del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi, che hanno richiesto uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta prot. n. 4097 dell’11 agosto 2020.

Con nota acquisita al prot. Cdc n. 4498 del 7 settembre 2020, il Sindaco ed il Segretario generale del Comune di Cerea hanno fornito i chiarimenti richiesti.

Prima di esporre gli esiti dell’attività svolta sul funzionamento dei controlli interni

effettuati nel 2018 dal Comune di Cerea, 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. 175/2019/PRSP), 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: l'accumulo di residui attivi correnti; l'errata reimputazione degli impegni coperti dal FPV al 1° gennaio 2016, non conforme all'evoluzione dei cronoprogrammi di spesa; un basso risultato nell'attività di recupero evasione tributaria; criticità relative alla contabilità economico-patrimoniale; la tardiva approvazione del rendiconto 2016.

Va altresì evidenziato che l'analisi condotta dalla Sezione in relazione al funzionamento dei controlli interni del Comune di Cerea nell'esercizio 2018 ha fatto emergere la presenza di numerosi errori nelle risposte fornite dall'Ente in sede di compilazione del questionario-referto. Si ritiene pertanto opportuno prioritariamente osservare che la compilazione delle risposte richieste dal suddetto questionario-referto necessita di maggiore attenzione, in quanto il referto così elaborato oltre a rappresentare la base essenziale di partenza per le valutazioni della Corte dei conti, costituisce anche elemento di conoscenza per l'Amministrazione, che dal quadro rappresentato deve trarre indicazioni per superare le eventuali criticità in un'ottica di integrazione dei sistemi dei controlli.

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 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**

Preliminarmente va evidenziato che il Sistema dei controlli interni, finalizzati a garantire la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa, è stato disciplinato dal Comune di Cerea, nell'ambito della propria autonomia normativa e organizzativa, dal Regolamento dei controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 3 del 24 gennaio 2013.

Sebbene nel referto sul funzionamento dei controlli interni il Sindaco dichiarò che il controllo di regolarità amministrativa e contabile è esercitato in conformità a quanto previsto dal regolamento dell'Ente, è stata tuttavia segnalata la presenza di criticità nell'organizzazione o nell'attuazione del controllo di regolarità amministrativa e contabile effettuato nel corso dell'esercizio 2018.

Alla richiesta formulata dal magistrato istruttore di fornire chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio sulle criticità riscontrate, l'Ente evidenzia che *“Il ruolo di Responsabile del servizio finanziario del Comune di Cerea è rimasto vacante dall'estate*

*2014, con la mobilità esterna del responsabile, fino a fine dicembre 2019 data dalla quale il ruolo è stato ricoperto con mobilità. In questo lungo intervallo di tempo la funzione è stata svolta ad intermittenza da diverso personale in convenzione a tempo parziale e determinato ovvero dal Segretario Comunale pro-tempore. Il segretario ... ha preso servizio a Cerea il 16/12/2017 ed ha ricoperto la responsabilità del settore finanziario dal 01/01/2018 al 08/04/2018. Nel Febbraio 2018 è andata in pensione anche il funzionario del servizio finanziario con le funzioni vicarie. Nella criticità della situazione in cui il Segretario, quale responsabile pro-tempore dei servizi finanziari, ha firmato il parere contabile si è valorizzata ed ampliata la funzione di controllo sugli atti in sede di firma del parere contabile, funzione proseguita in affiancamento alla funzionaria in convenzione dal 9/04/2018 facendo emergere alcune criticità formali e sostanziali sugli atti dell'Ufficio Tecnico e segnalando agli uffici puntualmente i problemi e la necessità di migliorare la qualità degli atti”.*

Sulla base di quanto dichiarato nel referto esaminato, 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 n. 33; è stata segnalata una irregolarità negli atti sottoposti a verifica, sanata nel corso dell'esercizio. A seguito di approfondimento istruttorio, l'Ente ha precisato che il numero indicato si riferisce al solo numero delle determinate esaminate (pari appunto a 33) su un totale di n. 778, a cui debbono aggiungersi il numero delle delibere di giunta esaminate, che ammontano a n. 7 su un totale di n. 139; ne deriva quindi che la percentuale di campionamento risulta molto limitata, pari a, 4,36%. A proposito delle modalità operative adottate relativamente alla tecnica di campionamento per la scelta degli atti amministrativi da sottoporre a controllo successivo, l'Ente ha precisato di utilizzare un apposito applicativo avente una apposita funzione per l'estrazione casuale dei provvedimenti evidenziando che *“per ogni trimestre, come da regolamento approvato con CC 3 del 24.01.2013, che non dettaglia la quantità, vengono estratte il 5% delle determinate con impegno e nella fase di verifica del quarto trimestre anche il 5% delle delibere di Giunta riferite all'intero anno”.*

La Sezione, preso atto di quanto rappresentato dall'Ente, osserva che la normativa vigente attribuisce ampia rilevanza al controllo di regolarità amministrativa e contabile degli atti, stabilendo al comma 1 dell'art. 147 del TUEL, che esso è finalizzato *“a garantire [...] la legittimità, la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa”.* L'effettuazione di questa prima tipologia di controllo rappresenta quindi un presupposto imprescindibile degli altri controlli previsti al comma successivo del medesimo art. 147 in quanto tutti implicano la legittimità e la regolarità dell'azione amministrativa. La normativa vigente prevede che, nella fase preventiva di formazione degli atti, il controllo avvenga attraverso il rilascio del parere di regolarità tecnica da parte dei responsabili dei servizi e, qualora le determinazioni comportino *“riflessi diretti ed indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente”*, debba essere richiesto al responsabile del servizio finanziario anche il parere di regolarità contabile ex art. 49 del TUEL e il visto attestante la copertura finanziaria ex art. 153, comma 5, del TUEL. A questo proposito la Sezione sottolinea l'importanza del ruolo assunto dal responsabile del servizio finanziario che, ai sensi dell'art. 153, comma 4, del TUEL, è preposto *“alla salvaguardia degli equilibri finanziari e complessivi della gestione e dei vincoli di*

*finanza pubblica”.*

Nella fase successiva all’adozione degli atti, il controllo di regolarità amministrativa è espletato, sotto la direzione del Segretario comunale, secondo i principi generali di revisione aziendale e le modalità definite nell’ambito dell’autonomia organizzativa dell’ente.

Come affermato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 5/SEZAUT/2017/INPR del 3 aprile 2017: *“La verifica del funzionamento di tale tipologia di controllo non deve prescindere dalla fase successiva rappresentata dai controlli sui provvedimenti di spesa e sui contratti posti in essere dall’amministrazione locale, effettuati sulla base di un campionamento casuale, le cui tecniche assurgono ad un ruolo centrale, in vista del conseguimento stesso delle precipue finalità di tale forma di controllo. A quanto sopra deve aggiungersi la necessità di consentire uno stretto monitoraggio delle direttive impartite ai servizi dal responsabile del servizio finanziario, in ragione delle ricadute in termini sia di adeguamento alle stesse e regolarizzazione degli atti oggetto di controllo, sia di programmazione delle linee di sviluppo di tale forma di verifica, che dovrà essere efficacemente diretta proprio verso quei settori che maggiormente sono stati oggetto di interventi correttivi nel corso della gestione considerata, in quanto più degli altri suscettibili di errori ed esposti ad irregolarità ed illiceità”.*

#### • **Controllo di gestione**

Da quanto dichiarato dal Sindaco nel referto sul funzionamento dei controlli interni per l’esercizio 2018, risulta che il controllo di gestione è esercitato in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell’Ente e che non risultano presenti criticità nell’organizzazione ed attuazione nell’esercizio di detto controllo. Tuttavia, dalle informazioni fornite nel referto, sono emerse le seguenti criticità:

1. i report prodotti nell’ambito del controllo di gestione non risultano ufficializzati e non risulta utilizzato personale per l’esercizio del controllo di gestione
2. 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
3. il controllo di gestione non si avvale di un sistema di contabilità economica, tenuta con il metodo della partita doppia
4. i regolamenti o le delibere non prevedono espressamente che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si attengano alle direttive della struttura centrale per quanto riguarda le procedure operative, i criteri di analisi ed il livello di approfondimento delle elaborazioni
5. 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
6. il tasso medio di copertura dei costi di tutti i servizi a domanda individuale a cui l’utente è tenuto a contribuire, gestiti direttamente o per il tramite di enti strumentali risulta piuttosto contenuto, attestandosi al 23%.

In risposta alla richiesta di chiarimenti sulle suddette criticità formulate in sede istruttoria dalla Sezione, l'Ente, nel garantire il regolare funzionamento del controllo di gestione, rettificava quanto dichiarato nel referto precisando, per ciascun punto, che:

1. *".. è stato redatto ed approvato il report sul controllo di gestione in sede di salvaguardia degli equilibri di bilancio. La ridotta quantità di ore/dipendente si riferisce al fatto che figure del Segretario Comunale ed il Ragioniere purtroppo hanno coinciso per parte del periodo interessato. L'ente ha avuto ed ha tuttora seri problemi di personale"*
2. *l'Ente "ha attivato 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"*
3. *l'Ente "ha un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta a costi per missione che può essere equiparata con il metodo della partita doppia, tenuto invece solo per le attività soggette ad IVA"*
4. *l'Ente, che non ha articolazioni organizzative decentrate, si attiene ad uniche procedure operative, criteri di analisi ed approfondimento delle elaborazioni"*
5. *ha elaborato ed applicato indicatori di attività/processo, di "output", di efficacia, di efficienza, di economicità e di analisi finanziaria"*
6. *in merito alla bassa copertura dei costi dei servizi a domanda individuale, il Comune di Cerea precisa di essere "...situato nella bassa pianura veronese, zona in cui la crisi del "mobile d'arte" ha pesato sull'economia locale, con una presenza importante di cittadini di origine extracomunitaria e rilevante abbandono del patrimonio edilizio. E' precisa scelta di politica sociale dell'Amministrazione l'importante contribuzione al costo dei servizi a domanda individuale, che risulta essere in principale incidenza il trasporto scolastico".*

La Sezione, preso atto delle rettifiche e precisazioni fornite dall'Ente, ricorda che la specificità del controllo di gestione 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.

Giova altresì rammentare che il controllo di gestione, che è compiutamente disciplinato nei suoi principi dagli articoli del TUEL relativamente alla sua funzione (art.196), alle modalità applicative (art.197) ed al contenuto del referto dell'intera attività (art.198), non può prescindere dall'impiego di strumenti tecnico-contabili quali: 1) il budget, che negli enti locali può essere rappresentato dal PEG, ex art. 169 del TUEL, dove alla definizione degli obiettivi, programmi e direttive è collegata la quantificazione e l'assegnazione delle risorse ai responsabili di servizio; 2) la contabilità analitica ex art. 197, comma 3, del TUEL, che costituisce un sistema di contabilità economica diretto alla determinazione dei costi e dei proventi dei singoli servizi; 3) l'analisi di bilancio, con gli indicatori di efficacia, efficienza ed economicità; 4) il *benchmarking*, tecnica di *management* basata

sul confronto, con riferimento agli enti locali, delle modalità di erogazione dei servizi pubblici e finalizzata a promuovere continui miglioramenti; 5) il *reporting* (cfr. deliberazione 28/SEZAUT/2014/INPR).

- **Controllo strategico**

Dall'analisi del referto 2018 si evince che il Comune di Cerea ha provveduto ad esercitare il controllo strategico in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'Ente e che non sono state registrate criticità nell'organizzazione ed attuazione di detta tipologia di controllo. Tuttavia, dal medesimo referto emerge che il controllo strategico non risulta integrato con il controllo di gestione e che nell'esercizio di detto controllo 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.

Si rileva inoltre che, sempre secondo quanto dichiarato nel referto, nel controllo strategico non si effettuano, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione e che 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 e dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni. Non risultano invece utilizzati altri parametri, quali il grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, il rispetto degli standard di qualità prefissati e dell'impatto socio-economico dei programmi. La percentuale media di obiettivi strategici raggiunti nell'anno 2018, a detta del Comune, risulta pari al 70%.

A seguito dei chiarimenti richiesti in sede istruttoria sulle criticità sopra rilevate, l'Ente rettificava quanto in precedenza dichiarato nel questionario-referto, precisando che l'Ente: *"ha integrato il controllo strategico nei diversi strumenti contabili e amministrativi"*, *"...utilizza la contabilità analitica ed utilizza le informazioni per orientare le decisioni in tema di allocazione risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie"*, *"...nella fase del controllo strategico effettua verifiche tecnico/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione"*. Inoltre, a parziale rettifica di quanto esposto nel referto, l'Ente precisa che *"...l'organo d'indirizzo politico ha utilizzato il parametro del grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, mentre si stanno costruendo indici degli standard di qualità dei servizi, fase carente in più punti segnalata. L'impatto socio-economico dei programmi viene valutato, in modo non formalizzato con contatti diretti sul territorio"*.

La Sezione, preso atto delle rettifiche formulate, rammenta che 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.

#### • **Controllo sugli equilibri finanziari**

Dalle informazioni contenute nel referto sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2018, pur non evidenziandosi particolari criticità nell'organizzazione ed attuazione nell'esercizio del controllo sugli equilibri finanziari, è tuttavia emerso che tra le misure necessarie per salvaguardare gli equilibri finanziari di cui all'art. 193 del TUEL, si è dovuto impiegare la quota libera dell'avanzo di amministrazione ai sensi dell'art. 187, comma 2, lett. b), TUEL e che nel corso dell'esercizio 2018, sono state effettuate segnalazioni ai sensi dell'art. 153, comma 6, del TUEL per il costituirsi di situazioni - non compensabili da maggiori entrate o minori spese - tali da pregiudicare gli equilibri del bilancio, segnalazione che non risulta pervenuta agli uffici di questa Sezione di controllo.

A seguito di richiesta di chiarimenti sul punto, l'Ente rettificava ancora una volta le risposte fornite nel questionario-referto, precisando che entrambe le tipologie sopradescritte non si sono verificate nel corso del 2018.

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato dall'Ente e riscontrato che nel periodo considerato i controlli dallo stesso 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 in questa sede particolari criticità sullo svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari.

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

Da quanto dichiarato nel referto, emerge che l'Ente si è dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati come previsto ai sensi dell'art. 147-quater, comma 1, TUEL e che detto controllo è stato esercitato in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'Ente. Dall'esame del referto sono, tuttavia, emerse le seguenti criticità:

1. non sono stati approvati i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'Ente
2. la relazione sul governo societario predisposta dalle società a controllo pubblico non contiene il programma di valutazione del rischio aziendale, a norma dell'art. 6, commi 2 e 4, del decreto legislativo n. 175/2016 (TUSP)
3. non è stato verificato il rispetto, nelle società a controllo pubblico, 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 TUSP
4. non sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati

inerenti ai profili organizzativi e gestionali

5. solo alcuni organismi partecipati che gestiscono pubblici servizi hanno pubblicato la Carta dei servizi prevista dall'art. 32 del decreto legislativo n. 33/2013
6. non sono stati elaborati ed applicati gli indicatori di efficacia, di efficienza, di economicità, di redditività, di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti.

A seguito della richiesta di chiarimenti formulata dalla Sezione in merito ai rilievi sopra elencati, l'Ente forniva le seguenti informazioni:

1. circa la mancata approvazione dei budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati dall'Ente, *“Si conferma la carenza e si assicura verrà adottata azione correttiva.*
2. *La relazione sulla valutazione del rischio è stata adottata da SIVE Srl (...): E' stata predisposta la Relazione sul governo societario ed il Programma di valutazione del rischio di crisi aziendale ai sensi dell'art. 6 del D. Lgs. n. 175/2016, sulla base del quale non sono state rilevate situazioni di rischio di crisi aziendale”.*

Per quanto concerne le altre partecipate detenute, l'Ente precisa quanto segue:

- *“Acque veronesi, La fabbrica SRL, Camvo spa: nella Relazione sulla gestione al Bilancio 2018 analizzano in vari punti i rischi gestionali, anche se effettivamente non hanno formalizzato un “programma”;*
  - *Il CSBV (Consorzio per lo Sviluppo Basso Veronese) è in liquidazione e quindi la prescrizione non risulta applicabile”.*
3. Relativamente alla mancata verifica del rispetto dell'obbligo di comunicazione alle Sezioni regionali delle delibere assembleari che derogano al principio dell'amministratore unico *“Non risultano adottate delibere di deroga all'Amministratore unico, per cui nulla rileva da comunicare. Si rettifica il punto del questionario in SI”.*
  4. *Nel 2018 le società partecipate non sono state oggetto della richiesta di report, essendo trascorso l'esercizio con la definizione di uno schema di argomenti e parametri di valutazione concordato con i vari enti compartecipanti e le varie Società; le richieste formali di report sono iniziate nel corso del 2019.*
  5. *Le società che erogano servizi pubblici (SIVE, Camvo, Acque Veronesi) hanno tutte adottato e pubblicato sui propri siti le rispettive carte dei servizi. Le rimanenti società partecipate dal Comune di Cerea non erogano servizi pubblici diretti quindi la misura non risulta applicabile.*
  6. Con riferimento al mancato utilizzo di adeguati indicatori di risultato *“Si conferma la carenza e si assicura verrà adottata azione correttiva”.*

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato nel referto sul funzionamento dei controlli interni e delle precisazioni fornite in sede istruttoria, ritiene opportuno rammentare che 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.

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**

Sulla base di quanto dichiarato nel referto sul funzionamento dei controlli interni, emerge che il Comune di Cerea pur avendo esercitato, nel 2018, il controllo sulla qualità dei servizi in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'Ente, registra tuttavia criticità nell'organizzazione e nell'attuazione di detta tipologia di controllo.

Dall'analisi del referto, infatti risulta che l'Ente ha effettuato analisi sulla qualità dei singoli servizi, solo relativamente ad alcuni servizi e che dette analisi non si estendono agli organismi partecipati. Sono inoltre emerse le seguenti ulteriori criticità: gli indicatori adottati soddisfano i requisiti di appropriatezza (rilevanza, accuratezza, temporalità, fruibilità, interpretabilità e coerenza) in meno del 50% dei casi; gli standard di qualità programmati nell'anno non sono determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi o in altri provvedimenti similari in materia; la soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni) è stata misurata soltanto su alcuni servizi; non sono stati pubblicizzati i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti; non sono stati effettuati confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni e non sono previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità. Infine, rispetto all'anno precedente, l'Ente non ha realizzato un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi (nel loro insieme o per singole prestazioni) misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati.

A seguito di chiarimenti richiesti dal Magistrato istruttore sulle criticità sopra richiamate, l'Ente nell'evidenziare che *“In un processo di graduale rimessa in funzione della macchina comunale e di carenza di personale e professionalità si è dovuta fare una scelta di priorità tesa al migliore funzionamento del servizio di base”*, conferma sostanzialmente le carenze individuate e assicura che verranno adottate idonee azioni correttive. Precisa altresì che *“L'azione di riorganizzazione interna si è concentrata sui servizi interni laddove gli utenti interni lamentavano criticità e problematiche, e verso gli utenti esterni, laddove vi era una nuova forma contrattuale per la fornitura di un servizio che andasse comparata”* e che *“esistono forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli standard di qualità, quali le riunioni ed assemblee sul territorio”*

che non è ancora stata codificata.

Infine, il Comune evidenzia che *“il miglioramento degli standard economici o di qualità dei servizi c’è stato ed ha riguardato gli aspetti interni ed organizzativi, si ritiene sia “misurabile attraverso indicatori predefiniti”, e costituisce il presupposto per il miglioramento dell’azione amministrativa e per l’allestimento degli indici per la valutazione dei servizi dall’esterno che per motivi temporali non sono stati ancora allestiti”*.

La Sezione, rilevate le carenze nell’attuazione del controllo di qualità dei servizi erogati da parte del Comune di Cerea, 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 Cerea (VR) sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l’esercizio 2018, ai sensi dell’art. 148 del TUEL:

- 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 economico-patrimoniale;
  - a garantire l’esercizio di controlli diretti a verificare l’efficacia dell’azione degli organismi partecipati in attuazione dell’art. 147-quater del TUEL e nel rispetto delle disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 175/2016 (TUSP) in materia di società a partecipazione pubblica;
  - ad implementare il controllo effettuato sulla qualità dei servizi a tutti i servizi erogati dall’Ente e dai propri organismi partecipati, anche mediante l’adozione di adeguati indicatori atti a rappresentare compiutamente le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate, nonché a prevedere forme di coinvolgimento attivo dei beneficiari dei servizi e ad attivare confronti sistematici di *benchmarking* con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni;

- invita l'Ente, alla luce dei numerosi errori rilevati, a prestare maggiore attenzione alla corretta compilazione del referto fornendo risposte veritiere, precise, concordanti ed attendibili.

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 Cerea (VR) per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale.

Così deliberato nella Camera di consiglio dell'11 febbraio 2021.

IL MAGISTRATO RELATORE

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 15 febbraio 2021

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini