



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

*nell'adunanza del 18 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 Zevio (VR) in data 24 ottobre 2019;

VISTA la nota prot. n. 4099 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 prot. n. 17.278 del 7 settembre 2020, acquisita al protocollo Cdc n. 4504 dell’8 settembre 2020;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 15/2021 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, dall'analisi del referto sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni effettuati nell'anno 2018 dal Comune di Zevio (VR), sono emerse numerose criticità concernenti l'esercizio di detti controlli, che hanno richiesto uno specifico approfondimento istruttorio, sfociato in apposita nota di richiesta prot. n. 4099 dell'11 agosto 2020.

Con nota acquisita al prot. Cdc n. 4504 dell'8 settembre 2020, il Sindaco ed il Segretario generale del Comune di Zevio hanno fornito i chiarimenti richiesti.

Prima di esporre gli esiti dell'attività svolta sul funzionamento dei controlli interni effettuati nel 2018 dal Comune, 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 2015 (Del. n. 362/2018/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: la tardiva approvazione del rendiconto; i risultati negativi della gestione (sia ai sensi del D.P.R. n. 194/1996 sia ai sensi del decreto legislativo n. 118/2011); omessa costituzione, a rendiconto, tra la quota accantonata del risultato di amministrazione, del fondo per i contenziosi; un basso grado di realizzo delle entrate derivanti sia dall'evasione tributaria sia dalle sanzioni amministrative pecuniarie per le violazioni del codice della strada; il riconoscimento di legittimità e finanziamento di un debito fuori bilancio *ex art. 140, comma 1, lett. e), del TUEL*, finanziato con avanzo libero; anomale modalità di gestione dei servizi per conto terzi relativamente alle entrate e alle spese per le consultazioni elettorali regionali. Emergeva, inoltre, l'omessa effettuazione dei controlli interni di gestione, *ex art. 198bis, del TUEL*.

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 Zevio, nell'ambito della propria autonomia normativa e organizzativa, dal Regolamento comunale sui controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 4 del 22 gennaio 2013.

Nel referto sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2018 il Sindaco dichiara che il controllo di regolarità amministrativa e contabile è esercitato in conformità a quanto previsto dal regolamento comunale; purtuttavia è stata segnalata dal medesimo la presenza di criticità nell'esercizio di tale tipologia di controllo.

Sulla base di quanto dichiarato nel referto, è infatti emerso che, nel corso dell'esercizio 2018, nelle ipotesi previste dall'art. 49 del Tuel, sono state approvate delibere di Giunta e di Consiglio munite di parere di regolarità tecnica o contabile contrario; in tali casi, l'Ente dichiara che l'organo deliberante ha motivato adeguatamente le ragioni della mancata conformazione al parere.

Per quanto riguarda la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica, si rileva che questa è avvenuta con un campionamento di estrazione casuale e che gli atti

sottoposti a controllo successivo sono stati complessivamente n. 95 su un totale di 1000 atti, con una percentuale di campionamento del 9,5%. Sono state segnalate n. 4 irregolarità negli atti sottoposti a verifica, sanate nel corso dell'esercizio.

E' altresì emerso che 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, non risultano effettivamente prodotti tutti i report programmati dall'Ente nell'ambito del controllo di regolarità amministrativo-contabile.

Alla richiesta formulata dal magistrato istruttore di fornire chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio sulle criticità riscontrate, l'Ente precisa che *“in merito al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile si evidenzia che l'attività si è svolta con riferimento al 2018 in modo molto attento e puntuale sul totale degli atti prodotti nel corso dell'anno, avendo avuto la finalità di verificare il rispetto delle norme, soprattutto ai fini anticorrottivi, e di migliorare la qualità degli atti amministrativi prodotti dall'ente sul piano giuridico e della forma. Le risultanze del controllo sono state riportate in schede trasmesse ai responsabili dei settori. Nelle stesse vengono segnalate agli uffici le irregolarità riscontrate sui singoli provvedimenti attraverso il richiamo al rispetto delle specifiche disposizioni normative, regolamentari e del PTPC, in modo da prevenire future irregolarità e orientare l'attività amministrativa verso un più puntuale rispetto delle norme. E' stata, inoltre, trasmessa ai responsabili un allegato nel quale, oltre a richiamare l'attenzione sull'osservanza delle disposizioni normative e regolamentari venivano segnalati alcuni orientamenti giurisprudenziali e fornite indicazioni e suggerimenti operativi con la finalità di agevolare l'interpretazione e l'applicazione dei principi normativi. Le risultanze complessive dell'attività di controllo sono state, infine, riassunte in una relazione/referto trasmessa all'Organismo di Valutazione, al Revisore dei conti e al Presidente del Consiglio e comunicate al Consiglio Comunale. L'articolo 10 del regolamento sui controlli interni prevede che i controlli avvengano di norma con cadenza trimestrale mentre l'art. 11 prevede che il segretario descriva in un'unica relazione annuale le risultanze dell'attività di controllo. I rilievi e le irregolarità verificati in fase di controllo hanno rappresentato l'occasione per consentire al segretario generale di orientare in modo più efficace la propria attività di supporto giuridico amministrativo verso quei settori potenzialmente più esposti a rischio di corruzione o semplicemente più deficitari sul piano giuridico. Gli effetti positivi di tale attività sono stati riscontrati nel corso degli anni”*.

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 che *“... in conformità a quanto stabilito dal Regolamento sui controlli interni, il Comune di Zevio ha definito un piano dei controlli successivi, trasmesso ai responsabili delle unità organizzative. La tipologia degli atti sottoposti a controllo è stata la seguente e tiene conto delle attività e delle categorie di provvedimenti per loro natura potenzialmente più esposti a rischio di corruzione: determinazioni di impegno di spesa e determinazione a contrattare ex art. 192, del D.Lgs. 267/2000; provvedimenti di concessione di contributi; contratti (...); ordinanze; atti autorizzatori, provvedimenti di controllo e sanzionatori; ordinativi in economia; procedure concorsuali e di selezione*

*del personale”.*

*L’Ente fa inoltre presente che “ai sensi del regolamento comunale, sono stati sottoposti a controllo le determinazioni di impegno di spesa e i contratti nella percentuale del 10% degli atti prodotti divisi per tipologia, oltre ad un ragionevole numero di atti amministrativi pari, almeno, al 5% del numero totale, sempre divisi per tipologia”.*

*Le irregolarità riscontrate a seguito del controllo esercitato “sono state segnalate agli uffici attraverso il richiamo al rispetto delle specifiche disposizioni normative, regolamentari e del PTPC, in modo da prevenire future irregolarità e orientare l’attività amministrativa verso un più puntuale rispetto delle norme. Particolare attenzione è stata rivolta all’accertamento del rispetto della disciplina definita dall’art. 183 T.U.E.L., in materia di impegni di spesa. In alcuni casi sono state fornite alcune indicazioni/suggerimenti operativi e schemi-tipo con la finalità di agevolare i responsabili nell’attuazione di specifiche norme. I rilievi effettuati in fase di controllo hanno rappresentato l’occasione per consentire al segretario generale di espletare in modo più efficace la propria attività di supporto giuridico amministrativo in quei settori più deficitari sul piano giuridico o potenzialmente più esposti a rischio di corruzione”.*

*Infine, l’Ente evidenzia che “Il Controllo Successivo di Regolarità Amministrativa, riferito all’annualità 2018, svoltosi secondo le modalità, i criteri e le procedure sin qui delineati, non ha fatto rilevare particolari criticità, anzi ha fatto riscontrare progressivo miglioramento della qualità giuridica degli atti amministrativi posti in essere dai responsabili. L’attività di controllo ha puntato ad incentivare un’azione sinergica tra chi ha effettuato il controllo e i responsabili degli uffici interessati, nonché a far progredire la qualità dell’attività e dei procedimenti amministrativi e prevenire eventuali irregolarità, per la migliore tutela del pubblico interesse. Ai sensi dell’art. 11 del regolamento comunale sui controlli interni, il segretario generale ha predisposto una relazione finale annuale per il 2018 che ha trasmesso al Presidente del Consiglio, al Revisore dei Conti all’organismo di Valutazione e ai responsabili delle unità organizzative e comunicata al Consiglio Comunale.”*

*Infine, in merito al rilievo sull’assenza, nel corso del 2018, di controlli, ispezioni o altre indagini, volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile posta in essere da specifici uffici o servizi, l’Ente ha evidenziato che “il controllo sulla regolarità amministrativa e contabile dell’attività posta in essere dagli uffici avviene nel rispetto del regolamento sui controlli interni e dell’art. 147 bis del D.Lgs. n. 267/2000” illustrando nel dettaglio l’iter seguito nella predisposizione degli atti amministrativi.*

*La Sezione, preso atto dei chiarimenti forniti dall’Ente, evidenzia 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.*

#### **• Controllo di gestione**

Da quanto dichiarato dal Sindaco nel referto annuale del 2018 risulta che il controllo di

gestione non risulta esercitato in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'Ente e che risultano presenti criticità nell'organizzazione ed attuazione nell'esercizio di detto controllo.

Dall'analisi del referto, infatti, risulta 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; che i regolamenti o le delibere dell'Ente 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; i report periodici prodotti non sono tempestivi e aggiornati nel fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere. E' altresì emerso che, ai fini della valutazione dei risultati dell'azione amministrativa, non sono stati elaborati indicatori quali quelli di efficacia, di efficienza e di economicità mentre risultano utilizzati indicatori di attività/processo, di "output" e di analisi finanziaria.

A seguito della richiesta di chiarimenti formulata in sede istruttoria, l'Ente evidenziava che *“il controllo di gestione nel 2018 si è svolto in coerenza con le previsioni normative e regolamentari vigenti”*, illustrando nel dettaglio le diverse fasi attuate dal Comune. Nel dettaglio, con riferimento alla mancata adozione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo emergente dal referto esaminato, in sede di approfondimento istruttorio l'Ente precisa che *“il sistema di contabilità per centri di costo/contabilità analitica ed il sistema di controllo di gestione adottati dal comune di Zevio (...) sono risultati adeguati alla struttura organizzativa e alle finalità di programmazione dell'ente, avendo consentito negli anni all'organizzazione di orientare con un buon grado di efficacia la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi generali e, dunque, alla soddisfazione dei bisogni della collettività. In ogni caso il comune di Zevio sta migliorando tale sistema attraverso l'implementazione di software gestionali più evoluti che semplifichino l'extrapolazione puntuale di dati dalla contabilità economico-finanziaria e patrimoniale ai fini del controllo di gestione, strategico e della qualità dei servizi.”*

Per quanto concerne le altre criticità sopra rilevate, l'Ente evidenzia che *“il comune di Zevio garantisce sempre che le articolazioni organizzative decentrate inserite nei diversi settori operativi si attengano alle direttive della struttura centrale attraverso una chiara e puntuale definizione dell'organigramma e del funzionigramma e attraverso gli strumenti di programmazione economico-finanziari (DUP, Bilancio di previsione e P.E.G.) e il ciclo della performance. Tutte le deliberazioni degli organi di indirizzo politico sono trasmesse agli uffici con le indicazioni in merito agli adempimenti di competenza. I regolamenti prevedono in modo puntuale e chiaro i ruoli e le competenze a carico delle diverse articolazioni della struttura organizzativa e di ciascun ufficio”*. L'Ente, diversamente da quanto riportato nel referto, precisa inoltre che *“... I report periodici sono tempestivi e consentono all'amministrazione di orientare efficacemente la propria azione al raggiungimento delle finalità e degli obiettivi generali e, dunque, alla soddisfazione dei bisogni della collettività.”*

Per quanto riguarda, infine, gli indicatori di risultato utilizzati, il Comune evidenzia che *“il PEG presenta anche indicatori di efficacia, efficienza ed economicità con*

*riferimento ad alcune tipologie di attività e servizi erogati alla cittadinanza che tengono sempre conto dei livelli quali-quantitativi e di costo delle altre realtà simili a livello territoriale e nazionale. Si ritiene che gli indicatori quali-quantitativi di attività/processo, di output e di analisi finanziaria inseriti nel PEG siano idonei a misurare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e a fornire informazioni circa l'efficienza e l'efficacia gestionale”.*

La Sezione, preso atto delle 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 sistema di *reporting* (cfr. deliberazione 28/SEZAUT/2014/INPR).

#### • **Controllo strategico**

Dall'analisi del referto si evince che il Comune di Zevio non ha esercitato il controllo strategico in conformità a quanto previsto dalla legge.

Dalle informazioni contenute nel referto è infatti emerso che: non è stato elaborato alcun report né risulta impiegata alcuna unità di personale per l'esercizio di tale tipologia di controllo; il controllo strategico non utilizza le informazioni provenienti dalla contabilità analitica per orientare le decisioni in tema di allocazione delle risorse, gestione dei servizi e politiche tariffarie; non si effettuano, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione; l'Ente non ha elaborato ed applicato gli indicatori di contesto, di “outcome”, di efficacia, di efficienza, di economicità, di innovazione e sviluppo.

A seguito dei chiarimenti richiesti in sede istruttoria, l'Ente precisa che *“il comune di Zevio risulta avere una popolazione residente composta da 14.413 individui all'ultimo censimento 2011. La soglia dei 15.000 abitanti è stata superata per la prima volta il 31.12.2016, con una popolazione residente di 15.018 abitanti. E' stato ritenuto, in*

*assenza di un'esplicita previsione normativa, che relativamente al sistema dei controlli interni il rinvio alla popolazione residente dovesse essere interpretato come riferito alla popolazione legale risultante dall'ultimo censimento ufficiale disponibile (attualmente quello del 2011). Pertanto, il regolamento dei controlli interni ed il regolamento di contabilità nel 2018 non prevedevano il controllo strategico e quello relativo alla qualità dei servizi, prescritti a carico dei comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti. Tenuto conto che la suddetta interpretazione non è stata ritenuta corretta da Codesta Corte dei Conti, come da comunicazione del 23 novembre 2018, l'amministrazione ha avviato l'iter per adeguare il proprio sistema dei controlli interni a quanto previsto per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti. Il nuovo regolamento è stato predisposto dagli uffici ed è attualmente in fase di approvazione.”*

La Sezione, rilevata la mancata attuazione del controllo strategico per l'esercizio 2018, rammenta che ai sensi del comma 1 dell'art. 147-ter del TUEL, l'ente locale *“con popolazione superiore a 15.000 abitanti”*, 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**

La Sezione, preso atto di quanto dichiarato dall'Ente nel referto sul sistema dei controlli interni per l'esercizio 2018, riscontra che nel periodo considerato le attività svolte nell'ambito del controllo sugli equilibri finanziari sono esercitate in conformità a quanto previsto dai regolamenti dell'Ente e 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.

- **Controllo sugli organismi partecipati**

Sulla base di quanto dichiarato nel referto 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 e che non ricorrono i presupposti per l'esercizio di detta tipologia di controllo, che non risulta disciplinato dal Regolamento

sul sistema dei controlli interni del Comune.

Dal piano di revisione periodica delle partecipazioni ex art. 20 del D.lgs. n. 175/2016 relative alle partecipazioni possedute al 31 dicembre 2018, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 72 del 13 dicembre 2019, è infatti emerso che il Comune di Zevio detiene quote minime di partecipazioni nelle società Cisi S.r.l. in liquidazione (quota detenuta del 0,0013%) e Sic 1 S.r.l. dichiarata fallita (quota del 0,95%) e pertanto all'Ente non sono applicabili le disposizioni contenute nel sopra menzionato art. 147-quater del TUEL.

- **Controllo sulla qualità dei servizi**

Il Comune di Zevio non ha effettuato, nel 2018, il controllo sulla qualità dei servizi che non risulta disciplinato dal Regolamento comunale sul sistema dei controlli interni. 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 dunque 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). L'Ente, infine, non ha effettuato confronti sistematici di *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.

A seguito dei chiarimenti richiesti dal Magistrato in sede istruttoria, l'Ente evidenziava quanto già riportato in merito alla mancata attuazione del controllo strategico circa il superamento della soglia dei 15.000 abitanti per la prima volta il 31/12/2016 e l'errata interpretazione da parte del Comune sulla non applicabilità, per il 2018, dell'art. 147, comma 2, lett. e) relativamente allo svolgimento del controllo sulla qualità dei servizi erogati, segnalando che è in fase di approvazione il nuovo regolamento disciplinante il sistema dei controlli interni in linea con le disposizioni normative previste per i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti.

La Sezione, rilevata la mancata attivazione del controllo di qualità dei servizi erogati da parte del Comune di Zevio, 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 Zevio (VR) sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni ai sensi dell'art. 148 del TUEL:

- accerta la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni relativi all'esercizio 2018, evidenziando, in particolare, il mancato esercizio, in conformità alle disposizioni normative vigenti, del controllo strategico e del controllo sulla qualità dei servizi;
- sollecita il Comune di Zevio ad intraprendere tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e debolezze di sistema riscontrate ed evidenziate per ciascuna tipologia di controllo nella parte motiva, ed in particolare:
  - 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 ricavi;
  - a disciplinare il controllo strategico ed il controllo sulla qualità dei servizi secondo le disposizioni contenute all'art. 147, comma 3, ed all'art. 147-ter del TUEL per gli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti;
- invita il Segretario generale a comunicare a questa Corte entro centoventi giorni dal deposito della presente pronuncia, le iniziative che si intende intraprendere 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 Zevio (VR) per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale.

Così deliberato nella Camera di Consiglio del 18 febbraio 2021.

IL MAGISTRATO RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 23 febbraio 2021

IL DIRETTORE DI SEGRETERIA

f.to digitalmente Letizia Rossini