



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

nell'adunanza del 5 maggio 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 Abano Terme (PD) in data 29 ottobre 2019;

VISTA l’ordinanza del Presidente n. 18/2020 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 Abano Terme (PD), sono emerse numerose criticità concernenti, in particolare, l’esercizio del controllo di gestione, del controllo strategico e del controllo sugli organismi partecipati, non svolti secondo le disposizioni contenute al capo III, artt. 147 e ss. del TUEL.

Prima di esporre gli esiti dell’attività svolta sul funzionamento dei controlli interni effettuati nel 2018 dal Comune di Abano Terme, 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. 535/2018/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: incongruenze nella valorizzazione del Fondo pluriennale vincolato; la gestione dei residui attivi; la presenza di debiti fuori bilancio.

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. 3 del 7 marzo 2013 è stato approvato il Regolamento sui controlli interni del Comune di Abano Terme che, ai Titoli II e III disciplina il controllo di regolarità amministrativa e contabile, nella fase preventiva e successiva. In particolare, al Titolo II, l'art. 4 definisce i controlli preventivi e successivi, mentre gli artt. 5 e 6 disciplinano, rispettivamente, il controllo preventivo di regolarità amministrativa ed il controllo preventivo di regolarità contabile. Il Titolo III, invece, recante "*Le modalità del controllo di regolarità amministrativa e contabile*", definisce, all'art. 7 le responsabilità dei soggetti coinvolti in detta attività ed all'art. 8 disciplina il controllo successivo.

Nel dettaglio, con riferimento al controllo preventivo di regolarità amministrativa, l'art. 5 dispone: "*Nella fase preventiva di formazione delle proposte di deliberazione di Giunta e di Consiglio, il responsabile del servizio competente per materia, avuto riguardo all'iniziativa o all'oggetto della proposta, esercita il controllo di regolarità amministrativa con il parere di regolarità tecnica attestante la regolarità e la correttezza dell'azione amministrativa ai sensi dell'articolo 49 del decreto legislativo n. 267/2000. Su ogni proposta di deliberazione di Giunta e di Consiglio, che non sia mero atto di indirizzo, deve essere richiesto il parere in ordine alla regolarità tecnica del responsabile del servizio interessato. Il parere di regolarità tecnica è richiamato nel testo delle deliberazioni ed allegato, quale parte integrante e sostanziale, al verbale della stessa. Per ogni altro atto amministrativo, il responsabile del servizio procedente esercita il controllo di regolarità amministrativa attraverso la stessa sottoscrizione con la quale perfeziona il provvedimento. Nel caso in cui il responsabile del servizio sia assente il parere di regolarità tecnica è rilasciato da colui che è designato a sostituirlo.*".

Sempre per quanto concerne il controllo preventivo, l'art. 6 del Regolamento norma il controllo di regolarità contabile, precisando che. "*Nella fase preventiva di formazione delle proposte di deliberazione di Giunta e di Consiglio, il responsabile del servizio finanziario esercita il controllo di regolarità contabile con il relativo parere previsto dall'articolo 49 del TUEL. Su ogni proposta di deliberazione di Giunta e di Consiglio, che non sia mero atto di indirizzo e che comporti riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria o sul patrimonio dell'ente, deve sempre essere richiesto il parere del responsabile del servizio finanziario in ordine alla regolarità contabile. Il parere di regolarità contabile è richiamato nel testo della deliberazione ed allegato, quale parte integrante e sostanziale, al verbale della stessa. Nella formazione delle determinazioni, e di ogni altro atto che comporti impegno contabile di spesa ai sensi degli articoli 151*

comma 4 e 183 comma 9 del TUEL, il responsabile del servizio finanziario esercita il controllo di regolarità contabile attraverso l'apposizione del visto attestante la copertura finanziaria. Il visto attestante la copertura finanziaria è allegato, quale parte integrante e sostanziale, al provvedimento cui si riferisce. Nel caso in cui il responsabile del servizio finanziario sia assente il parere di regolarità contabile o il visto attestante la copertura finanziaria è rilasciato da colui che è designato a sostituirlo.”.

Il controllo successivo è disciplinato dall'art. 8 del Regolamento che così dispone: “*Ai controlli di regolarità amministrativa provvede l'ufficio dei controlli interni sotto la direzione del Segretario Comunale. L'ufficio dei controlli interni è composto oltre che dal Segretario Comunale, che funge da coordinatore, dai dirigenti dei Settori Servizi Finanziari e Servizi Tecnici (o loro delegati) e da un componente scelto dal coordinatore che funge da segretario verbalizzante. Detto ufficio può essere a sua volta articolato in sezioni, costituite da tre componenti designati dall'ufficio centrale, al quale verranno demandate alcune fasi del controllo ovvero il controllo di alcune categorie di atti/provvedimenti ed il cui esito dovrà essere riferito alla commissione centrale. Il controllo deve avvenire con cadenza semestrale ed è riferito agli atti emessi nel semestre precedente. Il Segretario comunale può sempre disporre ulteriori controlli nel corso dell'esercizio. Sono oggetto del controllo successivo di regolarità amministrativa le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento. Il Segretario comunale descrive in una breve relazione i controlli effettuati ed il lavoro svolto. La relazione si conclude con un giudizio sugli atti amministrativi dell'ente. (...)* Nel caso l'ufficio controlli interni esprima un giudizio con rilievi, un giudizio negativo o rilasci una dichiarazione di impossibilità ad esprimere un giudizio, deve motivare analiticamente la decisione. Entro quindici giorni dalla chiusura della verifica, il coordinatore trasmette la relazione ai responsabili di servizio, all'organo di revisione, al nucleo di valutazione, affinché ne tenga conto in sede di giudizio sulla performance, e al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia comunicazione all'organo consiliare nella prima seduta utile.”

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, ove necessario, i responsabili dei diversi 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 finanziario l'espressione del parere di regolarità contabile e dell'eventuale attestazione della copertura finanziaria.

Sempre dall'esame del referto, è altresì emerso che la tecnica di selezione degli atti da sottoporre a verifica è avvenuta con un campionamento “ad estrazione casuale” e che gli atti sottoposti a controllo successivo sono stati complessivamente n. 133 su un totale di n. 1.440, con una percentuale di campionamento del 9,24%. Nel dettaglio, in base al vigente regolamento sui controlli interni, si è provveduto ad effettuare controlli a campione su tre categorie di atti:

- 1) determinazioni di impegno di spesa, nella misura del 10% (n. 118 estratte su n. 1152);
- 2) ordinanze (sindacali e dirigenziali), nella misura del 5% (n. 14 estratte su n. 261);

3) scritture private, nella misura del 5% (n. 1 estratta su n. 27).

Non sono state segnalate irregolarità negli atti sottoposti a verifica. Le risultanze del controllo successivo di regolarità sono confluite in un unico report annuale.

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 dichiarato dal Sindaco nel referto, non rileva particolari criticità sullo svolgimento dei controlli di regolarità amministrativa e contabile.

• **Controllo di gestione**

Le funzioni del controllo di gestione sono disciplinate al Titolo IV (articoli 9, 10, 11 e 12) del Regolamento sui controlli interni.

Nel dettaglio, l'art. 9 definisce il controllo di gestione come *“la procedura diretta a monitorare la gestione operativa dell'ente, verificare lo stato di attuazione degli obiettivi programmati e, attraverso l'analisi delle risorse acquisite e della comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, la funzionalità dell'organizzazione dell'ente, l'efficacia, l'efficienza ed il livello di economicità nell'attività di realizzazione dei predetti obiettivi.”*. Il successivo art. 10 precisa che *“Il controllo di gestione ha per oggetto l'intera attività amministrativa e gestionale. Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi, o centri di costo, individuati annualmente dalla Giunta comunale in sede di bilancio di previsione, verificando in maniera complessiva e per ciascun servizio i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, i ricavi. Il Segretario comunale sovrintende le attività relative al controllo di gestione. Il Responsabile del Servizio Finanziario dell'Ente redige il referto che viene sottoscritto anche dal Segretario comunale”*.

I successivi articoli 11 e 12 regolano, rispettivamente, la periodicità e la cadenza delle verifiche sull'andamento della gestione e le fasi del controllo di gestione.

Da quanto rilevato dall'esame del referto annuale del 2018 è emerso, però, che il Comune di Abano Terme non ha provveduto ad attivare alcun sistema di controllo di gestione.

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.

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, 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 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 controllo strategico è normato dall'art. 17 del Regolamento comunale. Al proposito tale disposizione precisa che *“L'attività del controllo strategico mira ad accertare lo stato di attuazione dei programmi dell'organo politico, la rispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli atti di indirizzo politico in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti. La programmazione e la definizione degli obiettivi strategici è effettuata sulla base delle linee programmatiche presentate al Consiglio Comunale all'inizio del mandato, del piano generale di sviluppo approvato dal Consiglio Comunale unitamente al primo bilancio di previsione, dei loro periodici aggiornamenti”*.

Dall'analisi del referto è emerso che il Comune di Abano Terme 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 risultano 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 Titolo V del Regolamento comunale sui controlli interni disciplina il controllo sugli equilibri finanziari. Nel dettaglio, l'art. 13 ne definisce le finalità precisando che *“Il controllo sugli equilibri finanziari garantisce il costante raggiungimento del pareggio di bilancio, nel rispetto delle disposizioni dell'ordinamento finanziario e contabile degli enti locali, delle norme che regolano il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica, nonché delle norme di attuazione dell'articolo 81 della Costituzione”*. L'art. 14 ne stabilisce l'ambito di applicazione rilevando che tale tipologia di controllo si estende a tutti gli equilibri previsti dalla Parte II del TUEL. In particolare, è volto a monitorare il permanere degli equilibri, sia della gestione di competenza che della gestione dei residui, con riguardo: alle entrate e spese complessive; alle entrate e spese correnti ed in conto capitale; alla gestione delle spese per i servizi per conto di terzi; alle entrate a destinazione vincolata e correlate spese; alla gestione di cassa, al patto di stabilità interno. Inoltre, sempre secondo l'art. 14 *“Il controllo sugli equilibri finanziari*

comporta la valutazione degli effetti per il bilancio dell'ente in relazione all'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni. ”.

Ai sensi del successivo art. 15 del Regolamento, il controllo sugli equilibri finanziari è svolto sotto la direzione ed il coordinamento del Responsabile dei servizi finanziari, supportato dal personale dell'area e con la vigilanza dell'organo di revisione. Partecipano all'attività di controllo, inoltre, il Segretario Comunale, i Responsabili dei servizi, la Giunta Comunale e l'Organo di revisione. Le fasi del controllo sono disciplinate dall'art. 16, commi 1 e 2, che precisano: *“Il Responsabile del Servizio Finanziario, con cadenza trimestrale ed alla presenza del Segretario comunale, presiede una riunione cui partecipano i responsabili delle altre aree organizzative in cui è strutturato l'Ente, nella quale vengono esaminati, collegialmente e distintamente per ogni centro di responsabilità il permanere degli equilibri di cui all'art. 14 sulla scorta di elaborati forniti dal servizio finanziario. Il Responsabile del Servizio Finanziario, sulla scorta delle informazioni ricevute, redige una relazione per la Giunta Comunale e per l'organo di revisione, nella quale viene illustrata la situazione complessiva degli equilibri finanziari dell'ente anche ai fini del rispetto dei vincoli di finanza pubblica previsti dal patto di stabilità interno”.*

Dall'analisi del referto sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2018, è emerso che non sono state fornite informazioni in merito all'adozione, da parte del responsabile del servizio finanziario, di specifiche linee di indirizzo e/o coordinamento per l'ordinato svolgimento dei controlli sugli equilibri finanziari. 5.1. Inoltre, il controllo sugli equilibri finanziari non risulta integrato con il controllo sugli organismi partecipati. Risultano, infine, prodotti nel corso del 2018, n. 13 report sugli equilibri finanziari.

La Sezione, preso atto di quanto evidenziato 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, rileva tuttavia che non risultano formalmente adottate dall'Ente 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 disciplina il controllo sulle società partecipate non quotate. Al proposito, l'art. 18 stabilisce che *“Il controllo sulle società non quotate partecipate rileva un sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti tra l'Ente e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio in essere, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. L'ente, tenuto conto anche dell'entità della partecipazione, definisce preventivamente gli obiettivi gestionali e strategici dei servizi affidati alla società, secondo standard di qualità e quantità cui deve tendere la società stessa; consentendo quindi: - di analizzare nel corso della gestione gli scostamenti rispetto agli obiettivi assegnati; - di porre in essere, eventuali azioni correttive al fine di evitare possibili squilibri economici finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente, qualora dall'analisi degli scostamenti si rilevino situazioni di potenziale perdita di esercizio”.*

E' bene evidenziare che il Comune di Abano Terme non risulta detenere, alla data del 31 dicembre 2018, partecipazioni in società né altre partecipazioni oggetto di procedura di razionalizzazione periodica, di cui all'art. 20 del TUSP. Dalla deliberazione del Consiglio comunale n. 69 del 23 dicembre 2019, avente ad oggetto la ricognizione delle partecipazioni possedute al 31 dicembre 2018, si evince che il Comune deteneva le seguenti partecipazioni dirette:

- A.T.O. Consiglio di Bacino Bacchiglione (quota di partecipazione: 1,766%)
- Consorzio Biblioteche Padovane Associate - B.P.A. (5,43%)
- Consorzio per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani "Bacino Padova Due" (4,718%)
- Consorzio Energia Veneto - C.E.V. (0,09%).

Partecipa altresì all'Ente Parco Regionale dei Colli Euganei ed all'Organizzazione di Gestione della Destinazione turistica "Terme e Colli Euganei".

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

Emergono, inoltre, le seguenti criticità: non sono previsti report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti ai profili organizzativi e gestionali; non vengono fornite informazioni circa l'elaborazione e applicazione di indicatori 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 è stata effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'ente e gli organismi partecipati ai sensi dell'art. 11, co. 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011.

Ancora, sempre secondo quanto dichiarato nel referto, è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 24 del TUSP.

La Sezione, preso atto delle informazioni fornite nel referto esaminato, nel rilevare il mancato svolgimento del controllo sugli organismi partecipati, rimarca l'importanza di controlli diretti a verificare l'efficacia dell'azione degli organismi stessi, intesa come capacità della stessa di conseguire gli obiettivi prefissati e richiama l'Ente all'elaborazione di idonei indici di rilevazione di una sana gestione, che consentano l'adozione di misure correttive dirette ad indirizzarne e modificarne l'azione in corso di esercizio in ragione dello scostamento dagli obiettivi prefissati.

• **Controllo sulla qualità dei servizi**

Il controllo sulla qualità dei servizi erogati trova disciplina all'art. 19 del Regolamento sul sistema dei controlli interni del Comune di Abano Terme, che così dispone: *"Il controllo sulla qualità dei servizi erogati dall'ente può avvenire sia direttamente sia mediante organismi gestionali esterni. Il Comune adotta strumenti finalizzati al controllo della qualità dei servizi erogati con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti interni ed esterni dell'Ente (quali questionari, interviste telefoniche, etc...)."*

Dal referto sul funzionamento dei controlli interni, emerge che il Comune ha effettuato

analisi sulla qualità dei servizi, solo limitatamente ad alcuni servizi. Le rilevazioni effettuate non sono, tuttavia, state estese agli organismi partecipati. Sono stati elaborati n. 4 report informativi, seppur non ufficializzati.

Dall'analisi del referto, è inoltre emerso che sono stati elaborati ed applicati indicatori di risultato (quali quelli relativi all'accessibilità delle informazioni, alla tempestività della erogazione, alla trasparenza dei tempi di erogazione, alla trasparenza sulle responsabilità del servizio, alla correttezza con l'utenza, all'affidabilità e completezza del servizio ed ai reclami e segnalazioni di disservizi). Tali indicatori, a detta dell'Ente, soddisfano i requisiti di appropriatezza in almeno il 50% dei casi.

Gli standard di qualità programmati nell'anno sono determinati in conformità a quelli previsti nella Carta dei servizi. Sono state, inoltre, effettuate con cadenza infrannuale indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni), soltanto per alcuni servizi, ed i cui risultati sono stati adeguatamente pubblicizzati.

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

La Sezione, rilevato che il controllo di qualità dei servizi erogati da parte del Comune di Abano Terme ha coinvolto soltanto alcune attività, 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 Abano Terme (PD) sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni ai sensi dell'art. 148 del TUEL per l'esercizio 2018:

- accerta la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni, evidenziando il mancato esercizio del controllo di gestione, del controllo strategico e del controllo sugli organismi partecipati;
- invita il Comune, richiamando l'attenzione del Segretario generale, 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:

- 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 nonché di attivare un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia;
- 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 determinando, se 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;
- 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;
- a garantire l’esercizio di controlli diretti a verificare l’efficacia dell’azione degli organismi partecipati, anche, qualora possibile, dotandosi di una specifica struttura dedicata ai sensi dell’art. 147-quater, comma 1, del TUEL;
- ad elaborare idonei indici di rilevazione di una sana gestione, che consentano l’adozione di misure correttive dirette ad indirizzarne e modificarne l’azione in corso di esercizio in ragione dell’eventuale scostamento dagli obiettivi prefissati;
- ad estendere il controllo effettuato sulla qualità dei servizi, a tutti i servizi erogati dall’Ente e dai propri organismi partecipati;
- dispone che il Segretario generale dell’Ente comunichi a questa Sezione tutte 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 Abano Terme (PD), per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale.

Così deliberato in Venezia, nella Camera di Consiglio del 5 maggio 2020.

IL RELATORE

f.to digitalmente Amedeo Bianchi

IL PRESIDENTE

f.to digitalmente Salvatore Pilato

Depositata in Segreteria il 8 giugno 2020

IL DIRETTORE DI SEGreteria

f.to digitalmente Letizia Rossini