



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott. Antonio Buccarelli	Presidente
dott. Mauro Bonaretti	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott.ssa Vittoria Cerasi	Consigliere
dott.ssa Maura Carta	Consigliere
dott.ssa Rita Gasparo	Primo referendario
dott. Francesco Liguori	Primo referendario (relatore)
dott.ssa Adriana Caroselli	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza del 25 luglio 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

**nei confronti del comune di Peschiera Borromeo (MI)
sul funzionamento dei controlli interni negli anni 2019, 2020, 2021 e 2022
e sui referti del controllo di gestione degli anni 2018, 2020, 2021 e 2022**

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTI i referti del sindaco di Peschiera Borromeo sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2019, 2020, 2021 e 2022;

VISTA la richiesta istruttoria del 18 marzo 2024 (SC_LOM - 3472 - U - 18/3/2024);

VISTA la risposta del comune del 6 maggio 2024 (SC_LOM - 7031 - I - 6/5/2024);

VISTI i referti del controllo di gestione degli anni 2018 2020, 2021 e 2022;

VISTA la nota del magistrato istruttore del 27 giugno 2024 (SC_LOM - 10042 - Interno - 27/6/2024) con cui è stata richiesta la fissazione dell'adunanza pubblica per sottoporre all'esame collegiale della Sezione lo stato dei controlli interni del comune di Peschiera Borromeo e i referti annuali del controllo di gestione;

VISTA l'ordinanza n. 187 del 27 giugno 2024 con la quale il Presidente ha convocato l'odierna adunanza pubblica per la trattazione della questione;

VISTA la memoria depositata dall'ente locale (SC_LOM - 10836 - I - 18/7/2024);

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

UDITI per il comune di Peschiera Borromeo l'assessore Francesco Ricchi e il responsabile dell'Area finanziaria Andrea Villani;

PREMESSO

1. Con nota del 27 giugno 2024 (SC_LOM - 10170 - U - 1/7/2024) è stata chiusa con osservazioni l'istruttoria sui rendiconti e sulle partecipazioni societarie condotta a partire dalle relazioni dell'organo di revisione sui rendiconti degli esercizi 2019, 2020, 2021 e 2022 del comune di Peschiera Borromeo (SC_LOM - 3472 - U - 18/3/2024). Contestualmente (SC_LOM - 10042 - Interno - 27/6/2024) è stata richiesta la fissazione dell'adunanza pubblica per sottoporre all'esame collegiale della Sezione lo stato dei controlli interni e i referti annuali del controllo di gestione. Dall'esame dei referti del sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2019, 2020, 2021 e 2022, infatti, e dei referti sul controllo di gestione trasmessi alla Sezione per gli anni 2018, 2020, 2021 e 2022, nonché dalla risposta alla richiesta istruttoria, sono emerse alcune carenze operative e metodologiche del sistema dei controlli del comune di Peschiera Borromeo ritenute meritevoli di attenzione, in continuità con gli orientamenti di questa Sezione e della Sezione delle autonomie.

2. Dalla risposta alla richiesta istruttoria, in primo luogo, si notano il numero esiguo degli atti del 2022 sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa e l'estrazione casuale semplice per la selezione degli atti da sottoporre a controllo, in

luogo di un più rigoroso criterio statistico volto a intercettare gli atti più rappresentativi delle aree a maggior rischio.

3. Nonostante le risposte affermative alla domanda dei referti del sindaco sulla contabilità economica analitica per centri di costo, inoltre, i referti sul controllo di gestione agli atti della Sezione espongono dati pressoché esclusivamente finanziari. Né dagli stessi referti del sindaco risultano essere stati prodotti in corso d'anno altri *report* oltre all'unico referto annuale.

4. Non è stato previsto, prodotto e ufficializzato alcun *report*, infine, sul controllo di qualità dei servizi per la riferita «mancanza di personale adeguatamente formato per effettuare tale controllo».

5. Il magistrato istruttore ha pertanto richiesto la fissazione dell'odierna adunanza pubblica per sottoporre la questione all'esame collegiale della Sezione.

CONSIDERATO

1. *Controllo di regolarità amministrativa e contabile.* – Torna all'attenzione del collegio un ricorrente profilo critico di metodo del controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti, che nella memoria depositata in vista dell'odierna adunanza pubblica, l'amministrazione comunale ha riferito di voler superare con una modifica del regolamento sui controlli interni, «innalzando la percentuale degli atti da controllare ed applicando un metodo statistico per l'individuazione degli stessi».

1.1. Come già evidenziato dalla Sezione nelle proprie recenti pronunce (deliberazioni n. 54/2024/VSGC del 28 febbraio 2024, 200/2023/VSGC del 25 settembre 2023, 168/2023/VSGC del 24 luglio 2023 e 131/2023/VSGC del 29 maggio 2023, nonché 56/2019/VSGC del 26 febbraio 2019) la mera estrazione casuale semplice e indifferenziata non costituisce una tecnica di campionamento statisticamente valida, a maggior ragione con un campione limitato a un numero eccessivamente ristretto di atti. Anche la Sezione delle autonomie, nella relazione sui controlli interni degli enti locali per l'esercizio 2017, approvata con deliberazione 23/SEZAUT/2019/FRG del 29 luglio 2019, ha avuto modo di osservare in proposito che:

Le tecniche di campionamento, alla stregua delle quali viene anche esercitato il controllo successivo di regolarità, non appaiono ancora affidabili, perché non fondate su criteri statistici, quanto su regole empiriche o di semplice estrazione.

Si tratta di conclusioni tuttora attuali, pur a distanza di qualche anno.

1.2. La Sezione deve pertanto rilevare l'inadeguatezza delle tecniche di campionamento adottate dal comune di Peschiera Borromeo nel controllo successivo di regolarità amministrativa degli atti, con riserva di riesame a partire dai prossimi referti sul funzionamento dei controlli interni, anche alla luce delle annunciate modifiche del regolamento comunale.

2. *Controllo di gestione.* – Un secondo e altrettanto ricorrente profilo critico riguarda la mancata integrazione tra contabilità economica analitica per centri di costo e controllo di gestione, su cui pure nella memoria depositata prima dell'adunanza è stata riferita dall'amministrazione comunale «una fase di rinnovamento organizzativo» in cui il comune di Peschiera Borromeo:

si sta attivando per produrre uno strumento che recepisca le indicazioni della Sezione ed offra una visione unitaria della capacità di performance (vale a dire definizione obiettivi, indicatori, valori target, analisi scostamenti tra valori attesi e valori raggiunti) in relazione alle quantità di risorse impiegate e alla gestione di bilancio.

2.1. Il controllo di gestione è stato previsto dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e per gli enti locali, dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, nell'ambito delle complessive riforme della pubblica amministrazione della seconda metà degli anni Novanta del secolo scorso, orientate, quanto all'oggetto, ai controlli di prodotto piuttosto che ai controlli di processo, e quanto ai soggetti, ai controlli interni piuttosto che ai controlli esterni. L'articolo 147, comma 2, lettera a, del decreto legislativo 267/2000 precisa che il sistema di controllo interno è tra l'altro diretto a verificare, attraverso il controllo di gestione, l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati. I

successivi articoli 196 e 197 recano la disciplina del controllo di gestione e le sue modalità. Secondo il comma 2 dell'articolo 196, in particolare:

2. Il controllo di gestione è la procedura diretta a 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.

Secondo i comi 3 e 4 dell'articolo 197, inoltre:

3. Il controllo di gestione è svolto in riferimento ai singoli servizi e centri di costo, ove previsti, 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.

4. La verifica dell'efficacia, dell'efficienza, e della economicità dell'azione amministrativa è svolta rapportando le risorse acquisite ed i costi dei servizi, ove possibile per unità di prodotto, ai dati risultanti dal rapporto annuale sui parametri gestionali dei servizi degli enti locali di cui all'articolo 228, comma 7.

2.2. Il quadro normativo di riferimento del controllo di gestione succintamente richiamato, dunque, presuppone strumenti e metodologie diverse da quelle proprie della contabilità finanziaria. È testuale il riferimento ai costi e ai ricavi, ai risultati ottenuti in termini quantitativi e qualitativi, e ai centri di costo, tutti strumenti utili e necessari per verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa per linea di prodotto e, ove possibile, per unità di prodotto.

2.3. La Sezione, pertanto, formula il proprio invito a conformare il controllo di gestione ai pertinenti parametri metodologici e normativi, anche tenuto conto del prossimo avvio della contabilità *accrual* previsto dalla riforma 1.15 del PNRR.

3. *Controllo sulla qualità dei servizi.* – Nella memoria depositata in vista dell'odierna adunanza l'amministrazione comunale ha riferito che:

da una verifica effettuata si rileva l'avvenuta predisposizione di report mensili di indagine di soddisfazione del servizio sulla base di questionari articolati per aree di

servizi erogati quali quelli Bibliotecari e i servizi comunali (vedasi allegato 1) relativi alle annualità 2019-2021 per la misurazione del grado di soddisfazione dei cittadini-utenti.

3.1. Nel prenderne atto, la Sezione richiama le proprie pronunce citate in precedenza, che per quanto riguarda il controllo sulla qualità dei servizi, hanno ricordato, tra l'altro, la distinzione tra l'oggetto (la valutazione della qualità dei servizi) e le tecniche (tra le quali si colloca la rilevazione della soddisfazione degli utenti) di questa tipologia di controllo (cfr. deliberazione n. 200/2023/VSGC del 25 settembre 2023). La valutazione della qualità dei servizi, pertanto, non si esaurisce nella rilevazione della soddisfazione degli utenti. Tra gli altri strumenti a disposizione degli enti locali è altrettanto importante il cosiddetto *benchmarking*.

3.2. La già citata relazione della Sezione delle autonomie sui controlli interni degli enti locali per l'esercizio 2017 ha osservato in proposito che:

I confronti sistematici di benchmarking con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, sono stati effettuati in circostanze ancora più rare [...] Il fenomeno è un evidente sintomo della scarsa duttilità delle amministrazioni nell'adottare modelli che altrove si sono dimostrati virtuosi [...]

Anche questa Sezione ha già avuto modo di chiarire (deliberazione n. 15/2021/VSGC del 18 febbraio 2021), tra l'altro, come:

l'innalzamento degli *standard* di qualità sia un obiettivo a cui le amministrazioni devono tendere, e che rileva per qualsiasi tipologia di servizi oggetto di monitoraggio e valutazione, da realizzare anche attraverso confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

3.3. La Sezione invita pertanto l'amministrazione comunale ad attuare a regime le disposizioni e le metodologie di un reale controllo sulla qualità dei servizi.

4. Nel proprio intervento l'assessore Ricchi ha manifestato la disponibilità della nuova amministrazione, appena insediatasi, a recepire le osservazioni della Sezione e ad adottare le conseguenti misure, anche organizzative. Il responsabile dell'Area

finanziaria ha inoltre riferito, più nel dettaglio, la volontà di procedere a una revisione del regolamento dei controlli interni nel senso indicato dalla Sezione.

P. Q. M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dall’esame dei referti del sindaco di Peschiera Borromeo sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2019, 2020, 2021 e 2022, e dalle risultanze dell’istruttoria scritta e dell’odierna adunanza pubblica:

– accerta le carenze e i profili di inadeguatezza di strumenti e metodologie che seguono:

- 1) l’inadeguatezza dell’estrazione casuale semplice, quale tecnica di campionamento, per la scelta degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa;
- 2) la mancata efficace integrazione adozione tra il sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo e il controllo di gestione;
- 3) l’inadeguatezza del controllo sulla qualità dei servizi;

– invita l’amministrazione comunale a riesaminare la propria regolazione, organizzazione e concreta attuazione dei controlli interni per garantirne il disegno sistematico, anche in relazione alle misure di prevenzione della corruzione, e l’efficacia rispetto agli obiettivi fissati dall’articolo 147 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

– riserva ai successivi controlli le valutazioni sulle misure consequenziali alla presente deliberazione e sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni;

– dispone la trasmissione di questa deliberazione al sindaco e al presidente del consiglio comunale, perché ne informino l’assemblea, nonché all’organo di revisione;

– richiede al comune di Peschiera Borromeo di trasmettere entro sessanta giorni tramite ConTe la deliberazione consiliare di presa d’atto dei contenuti di questa pronuncia;

- dispone la trasmissione di questa deliberazione alla Procura regionale in relazione a quanto previsto dall'articolo 148, comma 4, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;

- dispone la pubblicazione della presente deliberazione sul sito istituzionale del comune, come richiesto dall'articolo 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato nella camera di consiglio del 25 luglio 2024.

L'estensore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 9 agosto 2024

Il Funzionario preposto
al servizio di supporto
(Susanna De Bernardis)