



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Susanna Loi	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo referendario
Rita Gasparo	Primo referendario
Francesco Liguori	Primo referendario (relatore)
Valeria Fusano	Primo referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza del 22 gennaio 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Paderno Dugnano (MI)

sul funzionamento dei controlli interni e sui referti del controllo di gestione

degli anni 2021, 2022 e 2023

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTI i referti del sindaco di Paderno Dugnano sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2021, 2022 e 2023;

VISTI i referti del controllo di gestione degli anni 2021, 2022 e 2023;

VISTA la richiesta istruttoria del 25 novembre 2024 (SC_LOM - 23037 - U - 25/11/2024);

VISTA la risposta del comune del 16 dicembre 2024 (SC_LOM - 23637 - I - 16/12/2024);

VISTA la nota del magistrato istruttore del 30 dicembre 2024 (SC_LOM - 24368 - Interno - 30/12/2024) 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 Paderno Dugnano e i referti annuali del controllo di gestione;

VISTA l'ordinanza n. 295 del 31 dicembre 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 - 692 - I - 15/1/2025);

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

UDITO per il comune di Paderno Dugnano il segretario generale Paola Maria Xibilia;

P R E M E S S O

L'esame dei referti del sindaco del comune di Paderno Dugnano sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2021, 2022 e 2023, con riferimento al controllo di gestione ha evidenziato una risposta negativa, in particolare, alla domanda se il comune 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. Conseguentemente, l'esame dei referti del controllo di gestione trasmessi alla Sezione mostra un'impostazione basata su indicatori di carattere finanziario e sugli obiettivi del personale, piuttosto che sui costi e ricavi per "linea di prodotto".

Nell'ambito del controllo sulla qualità dei servizi, invece, dall'esame dei predetti referti non risultano effettuati confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (*benchmarking*).

Si tratta, peraltro, in entrambi i casi, di questioni già oggetto della richiesta istruttoria dello scorso 25 novembre rimaste senza riscontro da parte dell'ente locale.

Il magistrato istruttore ha pertanto chiesto la fissazione dell'odierna adunanza

pubblica per sottoporre la questione all'esame collegiale della Sezione.

CONSIDERATO

1. *Controllo di gestione.* – Torna all'attenzione del collegio (cfr. deliberazioni n. 187/2024/VSGC del 9 agosto 2024, 110/2024/VSGC del 24 maggio 2024, 54/2024/VSGC del 28 febbraio 2024, 168/2023/VSGC del 24 luglio 2023 e 131/2023/VSGC del 29 maggio 2023) un ricorrente profilo critico di metodo dei controlli interni, consistente nella mancata integrazione tra la contabilità economica analitica per centri di costo e il controllo di gestione. Come anticipato in premessa, infatti, i referti del sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2021, 2022 e 2023 espongono una risposta semplicemente negativa alla domanda se il comune 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. I referti del controllo di gestione trasmessi alla Sezione, inoltre, mostrano un'impostazione basata su indicatori di carattere finanziario e sugli obiettivi del personale, piuttosto che sui costi e ricavi per "linea di prodotto", come pure confermato dalla memoria depositata dall'ente locale prima dell'adunanza, che nel fornire chiarimenti e precisazioni, ha tuttavia ammesso che «L'attuale sistema di controllo di gestione è alimentato principalmente dalla contabilità finanziaria armonizzata», per concludere sul punto che:

la risposta negativa formulata nei questionari sulla presenza di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, quale preconditione di metodo del controllo di gestione, è legata alla mancanza dell'attivazione di un sistema completo.

Il controllo di gestione, com'è noto, 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 n. 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 commi 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.

Il quadro normativo di riferimento del controllo di gestione succintamente richiamato, dunque, presuppone strumenti e metodologie diverse da quelle proprie della contabilità finanziaria (si veda, da ultimo, la deliberazione della Sezione delle autonomie n. 1/SEZAUT/2025/FRG). 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.

La Sezione, pertanto, anche alla luce di quanto dichiarato in adunanza dal Segretario in relazione al fatto di non aver ritenuto obbligatoria la contabilità economica come base del controllo di gestione, richiamando in proposito, in particolare, la propria già

citata deliberazione n. 110/2024/VSGC del 24 maggio 2024, 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.

2. *Controllo sulla qualità dei servizi.* – Nella memoria depositata in vista dell’odierna adunanza l’amministrazione comunale ha esposto, con riguardo ai confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, le esperienze organizzative maturate in tema di controllo sulla qualità dei servizi e, più in generale, di sistema di qualità. A proposito del cosiddetto *benchmarking*, ha riferito rispetto alle risposte negative rese nei referti sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2021, 2022 e 2023, sul progetto risalente al 2009 denominato «Idee Comuni». Nel corso dell’adunanza il Segretario generale ha rappresentato, altresì, la difficoltà di reperire dati omogenei di altri comuni da confrontare, precisando, ancora, che il comune di Paderno Dugnano ha un sistema di gestione della qualità certificato conforme alla norma UNI EN ISO 9001:2015.

Nel prenderne atto, la Sezione richiama le proprie pronunce citate in precedenza, che per quanto riguarda il controllo sulla qualità dei servizi hanno avuto modo di chiarire (cfr. deliberazione n. 15/2021/VSGC del 18 febbraio 2021) 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.

P. Q. M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dall’esame dei referti del sindaco di Paderno Dugnano sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2021, 2022 e 2023, e dalle risultanze dell’istruttoria scritta e dell’odierna adunanza pubblica:

– accerta la mancata integrazione tra un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo e il controllo di gestione;

- invita l'amministrazione comunale ad adottare le opportune misure correttive;
- 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 Paderno Dugnano 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 22 gennaio 2025.

L'estensore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Susanna Loi)

Depositata in Segreteria il 27 gennaio 2025

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