



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

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

nell'adunanza del 22 febbraio 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Cormano (MI)

sul funzionamento dei controlli interni negli anni 2020 e 2021

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

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131;

VISTI i referti del sindaco di Cormano sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2020 e 2021;

VISTA la richiesta istruttoria del 2 ottobre 2023 (SC_LOM - 21995 - U - 3/10/2023);

VISTA la risposta del comune del 30 ottobre 2023 (SC_LOM - 24037 - I - 30/10/2023);

VISTA la successiva richiesta integrativa (SC_LOM - 24693 - U - 14/11/2023);

VISTA la risposta del comune (SC_LOM - 25872 - I - 15/12/2023);

VISTA la nota del magistrato istruttore del 1° febbraio 2024 (SC_LOM - 1562 - Interno - 1/2/2024) 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 Cormanò;

VISTA l'ordinanza n. 40 del 2 febbraio 2024 con la quale il Presidente aggiunto ha convocato l'odierna adunanza pubblica per la trattazione della questione;

UDITO il relatore, referendario Francesco Liguori;

UDITI per il comune di Cormanò il segretario generale Lucia Pepe e la dirigente dell'Area servizi interni e finanze Simona Alessia Ruspi;

PREMESSO

1. La Sezione si pronuncia sul funzionamento dei controlli interni del comune di Cormanò negli anni 2020 e 2021, a conclusione e a completamento dell'istruttoria avviata a partire dalle relazioni dell'organo di revisione sui rendiconti degli esercizi 2020, 2021 e 2022, redatte ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, ed esaminate congiuntamente ai provvedimenti annuali di revisione ordinaria delle partecipazioni societarie dell'ente locale e ai referti del sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni.

2. L'esame di questi ultimi negli anni 2020 e 2021, dunque, e le successive acquisizioni istruttorie, hanno evidenziato alcune carenze operative e metodologiche del sistema dei controlli del comune di Cormanò.

2.1. Il controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti, in primo luogo, non risulta aver intercettato rilevanti irregolarità in materia di contratti pubblici, con particolare riferimento alle vicende della concessione di costruzione e gestione della piscina comunale, oggetto di una pretesa revisione al termine del 2022; allo stato degli atti, inoltre, fino al 2021 non risulta coordinato con le misure di prevenzione della corruzione, posto che, da un lato, non è stato fornito il richiesto prospetto di sintesi con la distribuzione degli atti sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa tra le quattro aree sensibili previste dalla legge e le eventuali altre individuate dai piani anticorruzione dell'ente locale; dall'altro, la consultazione del sito istituzionale del comune ha mostrato nell'area sensibile «concorsi e prove selettive per l'assunzione del

personale e progressioni di carriera» (articolo 1, comma 16, lettera d, della legge 6 novembre 2012, n. 190) la violazione dell'articolo 19 del decreto legislativo 30 marzo 2013, n. 33, che con riguardo alla diffusa elusione dell'obbligo di pubblicazione delle graduatorie concorsuali da parte degli enti locali, ha di recente richiamato anche l'attenzione dell'ANAC (deliberazione n. 525 del 15 novembre 2023).

2.2. In secondo luogo, il controllo di gestione nel 2021, anno preso a riferimento in quanto oggetto dell'ultimo referto del sindaco disponibile, manca ancora della base costituita dalla contabilità economica analitica per centri di costo, mentre il controllo strategico, tra l'altro, non risulta integrato con il controllo di gestione.

2.3. Il controllo sugli equilibri finanziari, inoltre, non risulta aver prodotto alcun rapporto ulteriore rispetto ai documenti contabili dell'ordinario ciclo di bilancio, come pure il controllo sugli organismi partecipati, che non risulta aver prodotto alcun rapporto ulteriore rispetto ai provvedimenti di razionalizzazione periodica delle partecipazioni previsti dall'articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

2.4. Anche il controllo sulla qualità dei servizi nei due anni in esame non ha prodotto alcun *report*, non copre tutti i servizi, e non risultano effettuati confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (*benchmarking*).

3. Le richieste di trasmettere «l'unico *report* ufficializzato per ciascun controllo interno nel 2021, secondo quanto dichiarato nell'ultimo referto del sindaco» (SC_LOM - 21995 - U - 3/10/2023) e, dopo l'invio del solo verbale operativo del controllo successivo su atti (SC_LOM - 24037 - I - 30/10/2023), «l'unico *report* ufficializzato nel 2021 per il controllo strategico, sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati» (SC_LOM - 24693 - U - 14/11/2023), sono infine rimaste insoddisfatte.

4. La Sezione intende pertanto esprimere le seguenti considerazioni, anche avuto riguardo al ruolo di soggetto attuatore assunto dal comune di Cormano per dieci interventi delle missioni 2, 4 e 5 del PNRR, dell'importo complessivo di quasi cinque milioni (SC_LOM - 4325 - I - 28/3/2023).

CONSIDERATO

1. *Controllo di regolarità amministrativa e contabile.* – Il regolamento sui controlli interni del comune di Cormanò (d’ora in avanti, per brevità, “il regolamento”) è stato approvato con deliberazione del consiglio comunale n. 12 dell’11 marzo 2013, e successivamente modificato nel 2018, nel 2021 e da ultimo con deliberazione del consiglio comunale n. 34 del 19 giugno 2023. Il controllo successivo di regolarità amministrativa è disciplinato dagli articoli 14, 15, 16 e 17, che ne disegnano l’organizzazione, l’oggetto, la metodologia e i risultati.

1.1. Dai dati esposti dai referti sui controlli interni nel 2020 e nel 2021, tuttavia, e dalle informazioni acquisite nel corso dell’istruttoria scritta, non sono emerse le concrete tecniche di campionamento utilizzate per attuare le disposizioni regolamentari, soprattutto per quanto riguarda una reale ed efficace integrazione tra il sistema dei controlli interni e le misure di prevenzione della corruzione, prima tra tutte la trasparenza. Non sono stati forniti, infatti, i chiarimenti richiesti in istruttoria sulle:

motivate tecniche di campionamento cui è improntato il controllo successivo di regolarità degli atti, anche in relazione alle misure di prevenzione della corruzione e, in particolare, con riguardo all’omessa previsione della rotazione ordinaria del personale nei piani triennali;

solo in risposta alla richiesta istruttoria integrativa, inoltre, è stato corretto il dato esposto dal referto 2021 (887 atti esaminati), precisando in 82 su 812 il numero degli atti sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa nel 2021.

1.2. Anche nelle memorie depositate in vista dell’odierna adunanza pubblica, peraltro, come dalle due precedenti risposte alle rispettive richieste istruttorie, viene riferito il dato percentuale meramente quantitativo del campione di atti estratti per il controllo, mentre non compaiono ulteriori informazioni.

1.3. Giova ricordare che nella relazione sui controlli interni degli enti locali per l’esercizio 2017, approvata con deliberazione 23/SEZAUT/2019/FRG del 29 luglio 2019, la Sezione delle autonomie aveva 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.

Queste conclusioni, pur a distanza di qualche anno, devono ritenersi ancora attuali.

1.4. Una selezione del campione strutturata secondo criteri statistici e una maggiore integrazione con le misure di prevenzione della corruzione, peraltro, possono contribuire a un più elevato livello di *compliance* alle disposizioni di legge, per esempio, in materia di contratti pubblici e di concorsi pubblici. Pur non essendo oggetto di giudizio in questa sede, infatti, la vicenda della costruzione e gestione e revisione della concessione della piscina comunale, che presenta snodi di dubbia compatibilità con la normativa interna e ora anche europea sui “contratti di concessione”, ha tuttavia mostrato nel corso dell’istruttoria i limiti di funzionalità del controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti in un ambito di intervento di rilevante impatto sui bilanci dell’ente locale: l’investimento pubblico con capitali privati per la costruzione e gestione della piscina ha finito per gravare il bilancio comunale di nuovo debito con la pretesa revisione adottata appena superata la metà della durata della concessione. Parimenti, la mancata pubblicazione delle graduatorie concorsuali complete di tutti i contenuti informativi loro propri, parzialmente sanata dopo il deferimento all’odierna adunanza pubblica, evidenzia i margini di miglioramento delle attività di prevenzione in quest’area sensibile, che si potrà giovare di una reale integrazione con efficaci controlli interni.

1.5. Nel rinviare anche alle proprie più recenti pronunce, assunte con le deliberazioni 131/2023/VSGC del 29 maggio 2023, 168/2023/VSGC del 24 luglio 2023 e 200/2023/VSGC del 25 settembre 2023, dunque, la Sezione deve rilevare l’inadeguatezza delle tecniche di campionamento adottate nel 2020 e nel 2021, con riserva di riesame a partire dai prossimi referti sul funzionamento dei controlli interni negli anni 2022 e 2023.

2. *Controllo di gestione.* – Il controllo di gestione, previsto dal decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e per gli enti locali, dal decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, successivamente modificato dal decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è disciplinato dal titolo II del regolamento.

2.1. Il referto del sindaco per il 2021, tuttavia, presenta una risposta ancora negativa alle domande 2 e 3 della sezione «3. Controllo di gestione», non essendosi l'ente locale 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, e non avvalendosi di un sistema di contabilità economico-patrimoniale tenuta con il metodo della partita doppia. Nella risposta alla richiesta istruttoria sul punto il comune di Cormanò ha riferito, tra l'altro, che:

L'Ente dal 2020 si è dotato di un applicativo web, denominato NapoleonePa, con cui realizza la procedura di Controllo di Gestione, con collegamento alla misurazione e valutazione delle Performance [...]

L'esame dei referti del controllo di gestione, peraltro, conferma i dubbi sulla metodologia concretamente adottata per questa forma di controllo. Il succinto referto per il 2021 (9 pagine) è basato esclusivamente su dati di carattere finanziario; l'unico referto trasmesso alla Sezione in precedenza, inoltre, riguarda l'esercizio 2017; anche il ben più corposo referto per il 2022 pare piuttosto incentrato su dati finanziari e obiettivi di *performance* che sui costi e ricavi per linea di prodotto.

2.2. Nel prendere atto delle risposte dell'amministrazione comunale, dunque, anche in questo caso la Sezione non può che richiamare la già citata relazione della Sezione delle autonomie sui controlli interni degli enti locali per l'esercizio 2017, approvata con deliberazione 23/SEZAUT/2019/FRG:

Presupposto, nonché profilo fondamentale del controllo di gestione, è l'adozione del sistema di contabilità analitica per centri di costo [...] La contabilità economico patrimoniale è tenuta con il metodo della partita doppia, in circa la metà degli enti [...] L'adozione parziale del sistema di contabilità analitica per centri di costo comporta che nello svolgimento del controllo di gestione non si faccia ancora ovunque riferimento ai costi e ai ricavi, con la conseguenza della mancata adozione sia di indicatori calibrati per verificare lo stato di attuazione degli obiettivi secondo tale prospettiva, che di metodologie adeguate ad analizzare e correggere gli scostamenti [...]

2.3. La Sezione, pertanto, formula il proprio invito a dare attuazione a quanto previsto dagli articoli 147, 196 e 197 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con particolare

riferimento allo strumento della contabilità economica analitica per centri di costo, necessario per consentire, per l'intera attività amministrativa e gestionale, l'analisi delle risorse acquisite e la comparazione tra i costi e la quantità e qualità dei servizi offerti, 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, ove possibile per unità di prodotto.

3. *Controllo strategico.* – Dall'esame del regolamento (titolo V), dei referti del sindaco e dei riscontri istruttori, il controllo strategico non risulta aver prodotto appositi *report*, e non risulta integrato con gli altri controlli, ma parrebbe prevalentemente orientato alla valutazione della prestazione del personale.

3.1. Né la prima, né la seconda risposta alle richieste istruttorie hanno fornito il relativo *report* dichiaratamente prodotto e ufficializzato per il 2021. Giova tuttavia ricordare che l'articolo 147-ter, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prevede che:

L'unità preposta al controllo strategico [...] elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

Nelle stesse risposte, inoltre, il controllo strategico viene messo in relazione con il piano e la relazione della *performance*, indirizzandolo, a quanto pare, verso la valutazione delle prestazioni dei responsabili degli uffici piuttosto che alla funzione di controllo direzionale a supporto del decisore politico.

3.2. La Sezione richiama pertanto l'attenzione dell'amministrazione comunale sulla necessità di disciplinare, organizzare e attuare il controllo strategico in conformità alla disciplina giuridica e alla funzione propria dell'istituto.

4. *Controllo sugli equilibri finanziari.* – Il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dal titolo IV del regolamento. La Sezione, in esito all'istruttoria, nota che tuttavia il controllo sugli equilibri finanziari non risulta aver prodotto alcun rapporto ulteriore rispetto ai documenti contabili dell'ordinario ciclo di bilancio.

4.1. Anche in questo caso la relazione della Sezione delle autonomie approvata con deliberazione 23/SEZAUT/2019/FRG, suggerisce un possibile contenuto concreto di

questa forma di controllo, pure in parte prefigurato dall'articolo 20 del regolamento del comune di Cormanò, la cui conforme attuazione non risulta però documentata per il 2020 e il 2021:

il responsabile dei servizi finanziari dovrebbe essere in grado di tenere costantemente sotto osservazione la gestione dei residui, il saldo di cassa, le somme vincolate, il programma dei pagamenti, i parametri di deficitarietà strutturale e i vincoli di finanza pubblica, senza trascurare di monitorare anche l'incidenza degli organismi partecipati sull'andamento dei predetti parametri [...]

5. Controllo sugli organismi partecipati. – Il controllo interno sulle società partecipate non quotate è disciplinato dall'articolo 25 del regolamento. Secondo il comma 4, fa capo al dirigente dell'Area finanziaria. Dal punto di vista operativo, tuttavia, non risulta aver prodotto alcun rapporto ulteriore rispetto al provvedimento di razionalizzazione periodica delle partecipazioni previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

5.1. L'unico esito del controllo sugli organismi partecipati rappresentato dal comune, dunque, viene fatto coincidere con il provvedimento di razionalizzazione annuale delle partecipazioni, che tuttavia, come già evidenziato dalla Sezione in altra recente occasione (deliberazione n. 168/2023/VSGC del 24 luglio 2023):

risponde ad altre finalità, enunciate dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, ed espone contenuti propri di una logica prevalentemente "proprietaria" del socio, con riferimento al proprio portafoglio di immobilizzazioni finanziarie, piuttosto che a una logica gestionale orientata ai risultati raggiunti dagli organismi partecipati, sia dal punto di vista quantitativo, che qualitativo, negli ambiti di attività nei quali gli «organismi gestionali esterni» operano per conto dell'ente locale.

Anche le risposte tutte indeterminate («Nd») alla domanda 18 («Specificare quali dei seguenti indicatori sono stati elaborati ed applicati nell'anno») della sezione 6 del referto del sindaco per il 2021 per i sette possibili indicatori (di efficacia, efficienza, economicità, redditività, deficitarietà strutturale, qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti) confermano l'inadeguatezza del controllo interno sugli

organismi partecipati, non surrogabile dalla sola razionalizzazione periodica delle partecipazioni pubbliche.

5.2. La Sezione, dunque, non può non evidenziare la non conforme attuazione del controllo interno sulle società e sugli organismi partecipati.

6. *Controllo sulla qualità dei servizi.* – Il controllo sulla qualità dei servizi è infine disciplinato dal titolo VII del regolamento. Dal referto del sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nel 2021, però, non risulta essere stato concretamente attuato, se non con riguardo ai questionari di soddisfazione degli utenti predisposti per alcuni servizi. L'articolo 27, comma 6, del regolamento, infatti, prevede che:

6. Degli esiti del controllo sulla qualità dei servizi erogati è redatto report annuale, organicamente unificato alla relazione sulla performance organizzativa di cui costituisce apposita sezione. Le schede di rilevazione della qualità dei servizi sono altresì oggetto di pubblicazione nella sezione Amministrazione Trasparente.

Le risposte alle domande 2 e 5 della sezione 1 del referto del sindaco per il 2021, invece, confermate dagli esiti dell'istruttoria, negano la produzione e l'ufficializzazione di alcun *report* in proposito. Nella sezione 7 del referto del sindaco, inoltre, si segnalano l'estensione del controllo solo ad alcuni servizi e la mancanza di confronti sistematici con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni (*benchmarking*).

6.1. La più volte 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 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.

6.3. La Sezione, anche in questo caso, non può non rilevare le non conformità del controllo sulla qualità dei servizi.

7. L'intervento svolto in adunanza pubblica dal segretario generale Lucia Pepe ha affrontato le questioni emerse nell'istruttoria scritta, richiamando produzioni e deduzioni svolte in quella sede, e soffermandosi, quanto al controllo successivo di regolarità amministrativa sugli atti, sia sulle più recenti modifiche del regolamento comunale dei controlli interni, sia sulle conseguenti nuove prassi adottate in proposito nel 2022 e nel 2023, riferendo, inoltre, i più recenti passaggi e gli esiti della revisione della concessione di costruzione e gestione della piscina comunale, e le ragioni della pubblicazione anonima delle graduatorie dei concorsi pubblici. L'intervento della dirigente dell'Area servizi interni e finanze Simona Alessia Ruspi ha invece esposto la difficoltà di reperire documentazione sui controlli interni negli esercizi in esame, in parte supplita con le produzioni documentali in sede istruttoria.

8. *Considerazioni conclusive.* – Dall'esame dei referti del sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2020 e 2021, e dalle risultanze dell'istruttoria scritta e orale sono in conclusione emerse le carenze metodologiche e operative sopra esposte. Le memorie e i documenti depositati nel corso dell'istruttoria, peraltro, mostrano l'avvio di un processo di adeguamento dei controlli interni, di cui la Sezione valuterà l'efficacia in occasione dell'esame dei referti del sindaco sul funzionamento del sistema dei controlli interni negli anni 2022 e 2023.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dall'esame dei referti del sindaco di Cormanico sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2020 e 2021, 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, idonea a registrare con ragionevole attendibilità i fenomeni più rilevanti della gestione (cfr. piscina comunale e graduatorie concorsuali);
 - 2) la mancata adozione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo come base per il controllo di gestione;
 - 3) la solo parziale adeguatezza del controllo strategico;
 - 4) la mancata produzione, nell'ambito del controllo sugli equilibri finanziari, di rapporti diversi e ulteriori rispetto ai documenti previsti dall'ordinamento contabile degli enti locali nello svolgimento dell'ordinario ciclo di bilancio;
 - 5) la mancata produzione, nell'ambito del controllo sulle società partecipate non quotate, di rapporti diversi e ulteriori rispetto al provvedimento annuale di razionalizzazione delle partecipazioni;
 - 6) 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, il reale funzionamento 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 negli anni 2022 e 2023;
 - dispone la trasmissione di questa deliberazione al sindaco e al presidente del consiglio comunale, perché ne informino l'assemblea, e all'organo di revisione;
 - richiede al comune di Cormano 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 per eventuali profili d'interesse 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 febbraio 2024.

L'estensore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 28 febbraio 2024

Il Funzionario preposto f.f.
(Aldo Rosso)