



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. Francesco Testi	Referendario
dott.ssa Iole Genua	Referendario

nell'adunanza del 22 maggio 2024 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Rho (MI)

sul funzionamento dei controlli interni negli anni 2019, 2020, 2021 e 2022

e sui referti del controllo di gestione degli anni 2017, 2018, 2019, 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 Rho sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2019, 2020, 2021 e 2022;

VISTA la richiesta istruttoria del 17 gennaio 2024 (SC_LOM - 769 - U - 17/1/2024);

VISTA la risposta del comune del 29 febbraio 2024 (SC_LOM - 2713 - I - 29/2/2024);

VISTI i referti del controllo di gestione degli anni 2017, 2018, 2019, 2020, 2021 e 2022;

VISTA la nota del magistrato istruttore del 3 maggio 2024 (SC_LOM - 6948 - Interno - 6/5/2024) 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 Rho e i referti annuali del controllo di gestione;

VISTA l'ordinanza n. 116 del 7 maggio 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 - 7917 - I - 16/5/2024);

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

PREMESSO

1. Con nota del 23 aprile 2024 (SC_LOM - 6142 - U - 23/4/2024) è stata chiusa con osservazioni l'istruttoria condotta a partire dalle relazioni dell'organo di revisione sui rendiconti degli esercizi 2019, 2020, 2021 e 2022 (SC_LOM - 769 - U - 17/1/2024), riservando espressamente a successive determinazioni la chiusura del procedimento di controllo in ordine alle partecipazioni societarie e ai controlli interni del comune di Rho, con specifico riguardo a Nuovenergie s.p.a. e alla mancata attivazione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo quale preconditione di metodo del controllo di gestione.

2. L'esame dei referti del sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2019, 2020, 2021 e 2022, infatti, 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 sei referti annuali del controllo di gestione, controllo strategico e controllo di qualità trasmessi alla Sezione dal 2018 in avanti ha mostrato un'impostazione delle parti dedicate al controllo di gestione basata su dati di carattere finanziario.

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

CONSIDERATO

1. La Sezione, nel prendere atto della mancata attivazione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, e della conseguente impostazione dei referti del controllo di gestione su dati e indicatori esclusivamente di carattere finanziario, intende esprimere le seguenti considerazioni, rinviando al contempo alle proprie più recenti pronunce in proposito (deliberazioni n. 131/2023/VSGC del 29 maggio 2023, 168/2023/VSGC del 24 luglio 2023, 200/2023/VSGC del 25 settembre 2023 e 54/2024/VSGC del 28 febbraio 2024).

2. 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.

3. Il quadro di riferimento del controllo di gestione succintamente richiamato, dunque, presuppone l'impiego di 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. Si tratta di un lessico che rinvia senz'ombra di dubbio agli strumenti e alle metodologie proprie della contabilità economico-patrimoniale e della contabilità analitica, peraltro oggetto dello specifico quesito contenuto nella sezione sul controllo di gestione degli schemi dei referti sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni. Seguendo il filo che lega gli schemi dei referti, le linee guida della Sezione delle autonomie e le disposizioni sopra richiamate, quindi, si può affermare che dove non sia attivo «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», neppure si possa parlare di controllo di gestione, come inteso dalle richiamate norme di legge.

4. L'esame dei sei referti annuali del controllo di gestione, controllo strategico e controllo di qualità trasmessi dal comune di Rho alla Sezione dal 2018 in avanti, come anticipato in premessa, ha mostrato un'impostazione delle parti dedicate al controllo di gestione basata su dati di carattere finanziario, come pure confermato dalla memoria depositata in vista dell'odierna adunanza pubblica. In un sistema dei controlli interni che manca ancora della base costituita dalla contabilità economica analitica per centri di costo, dunque, il controllo di gestione parrebbe svolgersi senza riferimento alcuno

ai costi dei fattori produttivi e ai ricavi dei servizi a carattere produttivo, né per linea, né per unità di prodotto.

5. La relazione della Sezione delle autonomie sui controlli interni degli enti locali per l'esercizio 2017, approvata con deliberazione 23/SEZAUT/2019/FRG, aveva già affermato in proposito quanto segue:

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 [...]

Si tratta della medesima situazione rilevata nel sistema dei controlli del comune di Rho.

6. La Sezione formula pertanto il proprio invito a dare attuazione a quanto previsto dagli articoli 147, 196 (che soltanto recentemente ha escluso i soli comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti) 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.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dall'esame dei referti del sindaco di Rho 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 la mancata adozione di un sistema di contabilità economica fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo come presupposto del 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 Rho 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 maggio 2024.

L'estensore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Antonio Buccarelli)

Depositata in Segreteria il 24 maggio 2024

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