



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

dott.ssa Maria Riolo	Presidente
dott. Marcello Degni	Consigliere
dott. Giampiero Maria Gallo	Consigliere
dott.ssa Rossana De Corato	Consigliere
dott. Luigi Burti	Consigliere
dott.ssa Alessandra Cucuzza	Referendario
dott. Giuseppe Vella	Referendario (relatore)
dott.ssa Rita Gasparo	Referendario
dott. Francesco Liguori	Referendario
dott.ssa Alessandra Molina	Referendario
dott.ssa Valeria Fusano	Referendario

nella camera di consiglio da remoto del 4 novembre 2020, ex art. 85, comma 3, lett. e), del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, convertito dalla legge 24 aprile 2020 n. 27, emergenza epidemiologica COVID-19, come da ultimo modificato dall'art. 26-ter del decreto-legge 14 agosto 2020 n. 104, inserito in sede di conversione con la legge 13 ottobre 2020, n. 126, ha pronunciato la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Lumezzane (BS)

-Referto annuale del Sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2018 (art. 148 Tuel) -

- Referto del controllo di gestione anno 2018 (artt. 198 e 198-bis Tuel) -

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;

VISTA la deliberazione n.17 del 2020 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2020;

VISTO il referto sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Lumezzane (BS) per l'esercizio 2018, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.te in data 28/10/2019 (ed acquisito al protocollo Cdc n. 22032), nonché il referto sul controllo di gestione, anno 2018, di cui all'art. 198 Tuel, trasmesso a questa Sezione tramite l'applicativo Con.te in data 04/06/2019 (ed acquisito al protocollo Cdc n. 14777);

VISTA la nota prot. n. 16384 del 28/09/2020 con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti in merito ad alcune criticità;

VISTA la nota prot. 41191/I/11/01 del 19/10/2020, acquisita al protocollo Cdc n. 17781 e 17783 in pari data, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

VISTO il provvedimento con la quale il Presidente, su richiesta del Magistrato istruttore, ha deferito la decisione sui suddetti referti all'esame collegiale della Sezione convocata per la data odierna;

Dato atto che il collegamento è avvenuto a mezzo della piattaforma “Microsoft teams”;
UDITO il Magistrato relatore dott. Giuseppe Vella;

FATTO E DIRITTO

L’art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000 , 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.

Come affermato dalla Sezione delle autonomie con deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR *“Il rafforzamento dei controlli interni degli Enti locali è un’esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell’integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.*

Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell’autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l’entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

Il rispetto degli obblighi di finanza pubblica, posti a tutela dei principi di equità intergenerazionale e di stabilità finanziaria, presuppone che gli organi di vertice degli Enti

dispongano delle informazioni necessarie per valutare appieno l'andamento della gestione e, nel caso, apportare le opportune misure correttive in presenza di criticità e disfunzioni. Sotto questo profilo, i controlli interni rappresentano un presidio fondamentale per la sana gestione, in quanto utili ad assicurare l'efficacia e l'efficienza delle attività operative (controllo di gestione), l'attendibilità del reporting finanziario (controllo amministrativo-contabile), il consolidamento dei risultati delle gestioni (controllo sugli organismi partecipati) e la coerenza degli stessi sia con i risultati attesi (controllo strategico) sia con le aspettative degli utilizzatori finali dei servizi erogati (controllo di qualità).

Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare assegnamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente".

Nel quadro del complesso sistema di verifiche delineato dal decreto legge n. 174/2012, dunque, 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 gestionali e programmatiche dell'ente, in un'ottica di garanzia degli equilibri di bilancio 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, con la sopra citata deliberazione n. 22/SEZAUT/2019/INPR, 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”*.

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.

Lo stesso TUEL, all’art. 198-bis, prevede, inoltre, che nell'ambito dei sistemi di controllo di gestione, di cui agli articoli 196, 197 e 198, la struttura operativa alla quale è assegnata la funzione del controllo di gestione fornisca la conclusione del predetto controllo, oltre che agli amministratori ed ai responsabili dei servizi ai sensi di quanto previsto dall' articolo 198, anche alla Corte dei conti.

Tutto ciò posto, dall’analisi del referto sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni effettuati nell’anno 2018 dal Comune di Lumezzane (BS), sono emerse numerose criticità concernenti, in particolare, il controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile, il controllo strategico, il controllo sugli organismi partecipati e il controllo sulla qualità dei servizi, non svolti secondo le disposizioni contenute al capo III, artt. 147 e ss. del TUEL.

In riferimento a tali criticità rilevate, il Magistrato istruttore ha inoltrato al Comune apposita richiesta, finalizzata ad ottenere chiarimenti in merito ai seguenti profili:

1) Controllo regolarità amministrativa

- Punto 2.3 schema di relazione: indicare il sistema di estrazione utilizzato.
- Punto 2.5 schema di relazione: precisare le motivazioni del ridotto numero di atti esaminati (n. 20).

2) Controlli di gestione e strategico

Esplicitare le modalità con cui si è provveduto alla fissazione degli obiettivi strategici e di mantenimento, indicando gli strumenti di "programmazione" ed "operativi" (PEG) con cui si è dato via al ciclo della performance dell'Ente. Precisare, altresì, se esiste un sistema di monitoraggio (report) intermedio, che permetta di misurare lo stato di raggiungimento degli obiettivi nel corso dell'anno.

3) Controllo organismi partecipati

Dettagliare le modalità di controllo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 147-quater del d.lgs 267/2000, sugli enti partecipati, specificando gli indirizzi e le direttive emanate e se esiste un idoneo sistema finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica. A tal fine, si invita l'Ente a voler indicare le partecipazioni attive in società nel periodo di riferimento del referto oggetto di analisi (esercizio 2018).

4) Controllo sulla qualità dei servizi

- Punto 2.3 schema di relazione: esplicitare le modalità operative e i servizi su cui è stato esercitato tale forma di controllo.

L'Ente ha riscontrato tale richiesta con nota prot. Cdc n. 17781 e n. 17783 del 19/10/2020.

Sulla base dell'istruttoria e dei dati all'uopo acquisiti di seguito, si espongono gli esiti dell'attività, in merito alle singole tipologie di controllo interno oggetto di analisi, da cui sono emerse numerose debolezze strutturali, 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

L'analisi dei controlli di regolarità amministrativa e contabile previsti dall'art. 147-bis del TUEL, si incentra sulla nuova e più severa disciplina definita dall'art. 183 del TUEL in materia di impegni di spesa.

Tale tipologia di controllo è, infatti, assicurato sia nella fase preventiva di formazione dell'atto che in quella successiva. Nella sua formulazione l'art. 147-bis presenta le caratteristiche di una forma di autotutela dell'amministrazione e di *auditing* interno sulle determinazioni di spesa, che rafforza l'intero sistema dei controlli e rende imprescindibile l'applicazione dei tradizionali principi di conformità a legge, regolarità e correttezza dell'azione amministrativa.

In riferimento al caso di specie, dal riscontro istruttorio del Comune di Lumezzane si rileva che, con deliberazione consiliare n. 2 del 29.01.2013, è stato approvato il regolamento sui controlli interni, che all'art. 4 disciplina il controllo preventivo di regolarità amministrativa e contabile.

Il successivo art. 5 regola, invece, il controllo successivo e, in particolare, il comma 1 dispone che: *“Il controllo successivo di regolarità amministrativa è effettuato dal Segretario generale, eventualmente coadiuvato da dipendenti appositamente individuati, mediante controlli a campione. Le tecniche di campionamento sono definite annualmente con atto organizzativo del Segretario, secondo principi generali di revisione aziendale e tenendo conto di quanto previsto nel piano anticorruzione di cui alla l. 190/2012. L'atto viene trasmesso, entro 5 gg. dall'adozione, ai dirigenti e responsabili dei servizi ed inoltrato per conoscenza al Sindaco ed alla Giunta comunale”*.

In sede di riscontro istruttorio, il Comune ha precisato che, con atto organizzativo dei controlli interni, recepito nel Piano triennale di prevenzione della corruzione 2018/2020, il Segretario comunale, in conformità al sopra citato art. 5, ha stabilito di procedere, mediante estrazione, ad individuare il campione di documenti da sottoporre a controllo successivo.

Effettuato l'inquadramento normativo di riferimento e descritto l'iter istruttorio seguito, preme precisare che, sulla base di quanto dichiarato nel referto, per quanto attiene al controllo preventivo, si rileva che, nel corso dell'esercizio 2018, non sono state adottate delibere di Giunta e di Consiglio con il parere tecnico e contabile contrario e

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.

Un po' più complessa e carente si pone, invece, sotto diversi profili, l'attività espletata in tema di controllo successivo di regolarità amministrativa.

In primo luogo, in sede di richiesta istruttoria, il Magistrato ha chiesto chiarimenti in merito al ridotto numero di atti esaminati (20 in un anno), stante le dimensioni dell'Ente di riferimento ed il numero ingente di provvedimenti adottati.

Il Comune in sede istruttoria ha precisato che *“Il controllo di regolarità amministrativa viene svolto semestralmente, secondo le modalità sopra descritte, dal Segretario comunale con l'ausilio del gruppo di lavoro appositamente costituito a norma dell'art. 5 c. 1 del regolamento comunale sui controlli interni. Per l'annualità 2018, alla data del 28/10/2019 (data di trasmissione del referto annuale del Sindaco, con nota prot. Cdc n. 22032), le operazioni di controllo di regolarità amministrativa per il secondo semestre 2018 non risultavano ancora completate per questioni organizzative, dovute fra l'altro, all'intervenuto avvicendamento del Segretario comunale. Il numero di atti complessivamente esaminati risultava pertanto, alla data sopra indicata, inferiore rispetto alle annualità precedenti”*.

In merito, il Collegio ricorda come, all'interno della PA, viga il principio della continuità dell'azione amministrativa e, dunque, l'avvicendamento del Segretario generale, titolare della responsabilità dei controlli interni, non può ripercuotersi sul corretto espletamento del controllo successivo di regolarità amministrativo-contabile, pena la vanificazione delle finalità che l'ordinamento assegna a tale strategica e rilevante funzione.

Con la riforma operata attraverso il d.l. 174/2012, convertito con legge n. 213/2012, il legislatore ha voluto, infatti, prevedere, in assenza di controlli preventivi di legittimità, un sistema che garantisse la conformità all'ordinamento dell'azione amministrativa,

nonché la qualità degli atti emanati, a tutela dell'ente quale soggetto suscettibile di essere destinatario di possibili contenziosi.

Alla luce di quanto sopraddetto la presenza di un ridottissimo numero di atti esaminati, in proporzione a quelli adottati, nonché la mancanza di una tempestiva analisi degli atti già efficaci, vanifica la funzione che l'ordinamento attribuisce a tale essenziale forma di controllo.

Viene meno la funzione di guida e orientamento della struttura al rispetto dei principi di legalità, imparzialità e buon andamento della PA, finalità che il legislatore con tale forma di controllo vuole opportunamente stimolare e perseguire.

Altro profilo di criticità rilevato dal Collegio, in relazione al controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, attiene alle modalità di selezione degli atti.

In sede di riscontro istruttorio, il Comune ha precisato che *“Gli atti sono stati individuati sfruttando le funzionalità fornite dai software in dotazione presso l'Ente che permettono la gestione:*

- _ del Registro generale delle Determinazioni dei Dirigenti,*
- _ del Registro generale delle delibere di Consiglio Comunale,*
- _ del Registro generale di Protocollo,*
- _ del Repertorio generale degli Atti di liquidazione,*
- _ del Registro generale dei Decreti.*

Filtrando attraverso i campi di ricerca dei Registri e Repertori elettronici, si sono selezionati tutti gli atti di potenziale interesse. Si è poi proceduto a far pronunciare, a turno, un numero casuale ai tre dipendenti presenti, selezionando quindi, per il controllo, il numero di registro-repertorio-atto individuato dal numero pronunciato o da quello immediatamente successivo, laddove al numero pronunciato non corrispondesse un atto di interesse.

Per le sole procedure di assunzione del personale, nell'impossibilità di un utilizzo diretto dei software in dotazione, si è proceduto a estrazione manuale, da parte di uno dei tre dipendenti presenti alle operazioni, di un cartoncino fra quelli predisposti e riportanti gli estremi delle procedure attivate.

Delle operazioni così svolte è stato redatto verbale “.

Da quanto evidenziato dal Comune, il Collegio rileva che spetta al gruppo di lavoro, adeguatamente integrato da tre dipendenti, la scelta se un atto sia di “*interesse*” o meno (in riferimento probabilmente al campione degli atti da controllare) ai fini del controllo successivo, sussistendo una forma di “*discrezionalità*” non compatibile con il dettato normativo.

La Sezione, preso atto di quanto sopra rappresentato, osserva in primo luogo che l’art. 147-*bis*, comma 2, del TUEL, stabilisce che il controllo di regolarità amministrativa, nella fase successiva, debba essere assicurato secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell’ambito dell’autonomia organizzativa dell’ente e, nell’assoggettare a controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, ne richiede una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

Preme, tra altro, precisare che secondo il consolidato orientamento della giurisprudenza contabile sul punto, la tecnica di campionamento utilizzata deve essere motivata. La Sezione delle autonomie, con la deliberazione n. 28/2014, raccomanda che la selezione delle tecniche di campionamento sia effettuata tenendo conto anche dei “*criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l’utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica*”. Si invita, quindi, l’Ente ad adottare una tecnica di campionamento più trasparente che abbia una valenza scientifica e che consenta la sottoposizione a controllo di un maggior numero di atti.

Concludendo l’analisi di tale forma di controllo, si rileva, infine, che 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.

Controllo di gestione

Il controllo di gestione (art. 147, co. 2, lett. a, del TUEL), che attiene all’efficacia, efficienza ed economicità dell’agire amministrativo, si avvale di indicatori che misurano lo stato di attuazione degli obiettivi programmati, che si rinvencono preliminarmente nel Piano esecutivo di gestione (*Piano dettagliato obiettivi e piano della performance*). Il controllo di gestione è, dunque, 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 qualità dei servizi offerti, costituisce lo strumento finalizzato a verificare la funzionalità dell'ente, l'efficacia, efficienza e l'economicità dell'attività di realizzazione degli obiettivi.

Si inserisce nell'ambito della cultura dei risultati che è evidenziata sia dal proposito di raggiungimento degli obiettivi di efficacia ed efficienza, cui ciascun servizio è finalizzato, che da una coerente valutazione del rapporto con le risorse disponibili.

Nel caso di specie, le funzioni del controllo di gestione sono disciplinate sia dall'art. 7 del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 2 del 29.01.2013, che dall'art. 103 e seguenti del regolamento di contabilità, approvato con deliberazione di C.C n. 95/1995 e successive modifiche ed integrazioni.

In particolare, l'art. 7 del regolamento dei controlli interni prevede che:

1. *Le funzioni di controllo di gestione sono affidate al Servizio Controllo di gestione, che opera a supporto del Nucleo di Valutazione, ed è inserito nel Servizio Finanziario.*
2. *Il controllo di gestione è disciplinato dall'articolo 147 lett. a) del decreto legislativo n. 267/2000, nonché dai vigenti regolamenti di contabilità, sull'ordinamento degli uffici e dei servizi e sul ciclo di gestione della performance.*
3. *Il servizio di controllo di gestione svolge anche funzioni di controllo strategico nei limiti disciplinati dal vigente regolamento sul ciclo della performance.*
4. *Dal 2015 sarà introdotta specifica disciplina sul controllo strategico secondo quanto prescritto dall'art.147-ter del Dlgs. 267/2000.*

Un'organica ed apposita disciplina è stata introdotta, inoltre, con il regolamento di contabilità che, tra altro, prevede all'art. 104 che:

1. *Le funzioni del "Servizio per la programmazione ed il controllo di gestione" riguardano le seguenti fasi di intervento:*
 - a) *progettazione del sistema;*
 - b) *raccordo con la programmazione e gestione;*
 - c) *aggiornamento del sistema.*
2. *Nella fase di progettazione del sistema il Servizio, d'accordo con i destinatari del sistema di reporting, dovrà:*

- a) effettuare il monitoraggio del fabbisogno di controllo di gestione;*
- b) supportare gli organismi decisionali dell'Ente nella progettazione della mappa dei Servizi e centri di costo e nell'attribuzione degli stessi alle unità organizzative;*
- c) progettare le schede a supporto della programmazione settoriale;*
- d) progettare i sistemi di indicatori economici, finanziari e fisico-tecnici per la valutazione dei risultati;*
- e) progettare le schede di raccolta dati ed il sistema di reporting di cui al successivo art. 105. Le predette schede dovranno evidenziare gli eventuali scostamenti, rilevati a consuntivo, rispetto alle previsioni effettuate. Dovranno contenere, inoltre, indici economici, finanziari e di attività riferiti ai centri di costo.*

3. Nella fase di gestione il Servizio dovrà:

- a) recepire gli obiettivi e i programmi definiti secondo le procedure previste per la programmazione e predisporre il piano esecutivo di gestione sulla base dei piani e dei programmi, generali e settoriali, esplicitati dagli organismi decisionali politici e dai responsabili di Servizio e centro di costo, secondo le rispettive competenze e attribuzioni.*
- b) rilevare periodicamente i risultati quantitativi dell'attività dei singoli centri di costo, elaborarli e trasmettere le schede di reporting, nei tempi e ai destinatari definiti in sede di progettazione del sistema.*

4. Il Servizio dovrà, infine, modificare il sistema informativo del controllo di gestione relativamente ai centri di costo, agli indicatori e agli indici individuati, in relazione alle mutate esigenze conoscitive dell'Ente.

In sede di riscontro alla richiesta del Magistrato istruttore, il Comune precisava che: "È stato predisposto il Primo Referto del Controllo di Gestione 2018 con la situazione al 30 settembre 2018. Il Report illustra la situazione finanziaria e lo stato di attuazione degli obiettivi assegnati suddivisi per Programma oltre alla situazione degli investimenti previsti nel Bilancio 2018.

La Giunta comunale ha preso atto del 1° Referto 2018 con delibera n. 162 del 09/10/2018. Il Referto è stato trasmesso in copia al Sindaco, agli Assessori comunali, al Segretario Generale ed a tutti i Dirigenti e Responsabili di Servizio " .

Sottolinea, altresì, il Comune che *“Nel Piano Esecutivo di Gestione-Piano Dettagliato degli Obiettivi-Piano della Performance 2018-2020, approvato con delibera di giunta comunale n. 2 del 04/01/2018 e successiva integrazione con delibera di n. 31 del 15/02/2018, ad ogni Programma di Bilancio (totali programmi attivati n. 39), sono stati assegnati i relativi obiettivi operativi – per un totale n. 54 – con i relativi indicatori performanti (totale indicatori performanti n. 85), oltre alle risorse finanziarie ed alle risorse umane.*

Sono, inoltre, stati assegnati n. 11 obiettivi esecutivi, distinti per centri di responsabilità, con la descrizione delle fasi di realizzazioni ed il relativo cronoprogramma oltre all’individuazione di specifici indicatori di risultato.

Si specifica che la formulazione degli obiettivi strategici ed operativi è avvenuta:

- a seguito di adeguata valutazione dei mezzi finanziari e delle risorse a disposizione, tenuto conto del quadro normativo di riferimento;*
- sulla base degli indirizzi e delle priorità indicate dall’amministrazione;*
- previo coinvolgimento della struttura organizzativa”.*

In merito, invece, alla specifica richiesta del Magistrato istruttore sulle forme di monitoraggio intermedio degli obiettivi, tramite appositi *reports*, il Comune ha chiarito che *“Rispetto all’articolo 147-ter, comma 2, del D.lgs. n. 267/2000, il quale pone l’obbligo in capo agli enti locali con popolazione superiore a 15.000 abitanti, nell’ambito del controllo strategico, di effettuare periodiche verifiche circa lo stato di attuazione dei programmi, si è provveduto ad effettuare una Relazione sullo Stato di attuazione degli obiettivi operativi alla data del 30/09/2018, come definiti nel Documento Unico di Programmazione 2018-2020. La Relazione è stata approvata dal Consiglio comunale “.*

Pur riconoscendo che l’Ente ha adottato un’adeguata disciplina sul controllo di gestione e ha redatto, in modo organico, il relativo referto, non può non rilevarsi, nell’ottica di un puntuale e funzionale controllo di gestione, che il Comune 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.

Come, tra l’altro, più volte precisato 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.

Controllo strategico

Come precisato dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti, con deliberazione n. 13/SEZAUT/2018/FRG *“Il controllo strategico (art. 147-ter del TUEL) è diretto a valutare la programmazione alla luce dei risultati effettivamente ottenuti. L'eventuale scostamento tra gli esiti raggiunti e quelli previsti ha evidenti riflessi sulla politica dell'Ente locale che, in tal caso, modifica la programmazione strategica. La valutazione di congruenza tra obiettivi predefiniti e risultati ottenuti, si estende all'entità delle risorse a disposizione, ai tempi fissati per la realizzazione e alle procedure attivate in corso d'opera, senza dimenticare il ruolo attribuibile alle performances degli amministratori, alla valutazione delle scelte dei dirigenti e al grado di soddisfazione degli utenti “.*

Nel caso di specie l'art. 7, commi 3 e 4, del regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 2 del 29.01.2013, prevede che:

3. Il servizio di controllo di gestione svolge anche funzioni di controllo strategico nei limiti disciplinati dal vigente regolamento sul ciclo della performance.

4. Dal 2015 sarà introdotta specifica disciplina sul controllo strategico secondo quanto prescritto dall'art.147-ter del Dlgs. 267/2000.

In sede di riscontro istruttorio, il Comune non fa riferimento ad alcuna specifica disciplina in materia di controllo strategico adottata, ai sensi e per gli effetti dell'ultimo comma del sopra citato art. 7.

Dall'analisi del referto, inoltre, non si rileva se, in sede di controllo strategico, 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, così come, tra l'altro, previsto dal regolamento dei controlli interni del Comune di Lumezzane, ne constata la mancata attuazione in conformità con i criteri stabiliti dalla legge e dal regolamento.

Controllo sugli equilibri finanziari

Il controllo sugli equilibri finanziari previsto dall'art. 147-*quinquies* del TUEL, come precisato dalla Sezione delle autonomie, è inteso a rafforzare il tradizionale controllo esercitato dall'organo di revisione contabile ai sensi dell'art. 1, co. 166 e ss. della legge n. 266/2005, attraverso il più ampio coinvolgimento degli organi istituzionali dell'ente nei processi gestionali diretti ad assicurare gli equilibri di bilancio ed il rispetto dei vincoli di finanza pubblica.

La logica di questo nuovo tipo di controllo consiste, infatti, nell'individuare i flussi informativi necessari all'ente, affinché siano attivati tempestivamente i processi correttivi in grado di interrompere i *trend* gestionali incompatibili con le previsioni di bilancio e di ripristinare il corretto equilibrio dei saldi economici e finanziari.

Figura centrale di questo sistema di controllo è il responsabile del servizio finanziario, il quale è chiamato ad esercitare un'attività di indirizzo e di coordinamento nei confronti di tutti i soggetti dell'organizzazione, capaci di effettuare il monitoraggio dei flussi informativi rilevanti per la salvaguardia degli equilibri e di utilizzarli efficacemente per attivare i necessari interventi correttivi.

Nel caso di specie, l'art. 6, comma 1, del vigente regolamento dei controlli interni prevede le modalità di espletamento di tale forma di controllo, precisando che:

1. Il controllo sugli equilibri finanziari di cui all'articolo 147 quinquies del decreto legislativo n. 267/2000 e successive modifiche e integrazioni è svolto dagli organi ed uffici ivi indicati ed è disciplinato dal regolamento di contabilità secondo quanto previsto dall'articolo 147 quinquies sopra citato e dalle norme dell'ordinamento finanziario degli enti locali.

Lo stesso articolo 6, ai commi 2 e 3, in merito alla metodologia di espletamento del controllo ed agli obblighi di comunicazione prevede:

2. Il mantenimento degli equilibri finanziari è garantito dal Responsabile del servizio finanziario sia in fase di approvazione dei documenti di programmazione, sia durante tutta la gestione. Con cadenza almeno trimestrale, in occasione delle verifiche di cassa ordinarie svolte dall'organo di revisione, il dirigente/responsabile del servizio finanziario formalizza l'attività di controllo attraverso un verbale ed attesta il permanere degli equilibri.

3. Qualunque scostamento rispetto agli equilibri finanziari o rispetto agli obiettivi di finanza pubblica assegnati all'Ente, rilevato sulla base dei dati effettivi o mediante analisi prospettica, è immediatamente segnalato dal Responsabile del servizio finanziario ai sensi dell'articolo 153 comma 6 del decreto legislativo n. 267/2000 e secondo le disposizioni del regolamento di contabilità.

Dall'analisi del referto sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2018, è emerso che 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.

Dalla risposta al questionario si evidenzia, altresì, che sono stati attivamente coinvolti, in tale tipologia di controllo, gli organi politici, il Segretario e i responsabili dei servizi.

Il controllo sugli equilibri finanziari non risulta, comunque, integrato con il controllo sugli organismi partecipati.

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, evidenzia tuttavia l'opportunità che il controllo sugli equilibri finanziari sia integrato, previa adozione di un'adeguata regolamentazione, con quello sulle società partecipate, al fine di creare un sistema integrato e circolare di flussi informativi a disposizione degli organi di indirizzo e del *management* dell'Ente nell'ottica, altresì, della salvaguardia di una costante contezza del perseguimento del saldo di finanza pubblica.

Controllo sugli organismi partecipati

L'art. 147-*quater* del D.lgs. 267/2000 prevede che:

“1. L'ente locale definisce, secondo la propria autonomia organizzativa, un sistema di controlli sulle società non quotate, partecipate dallo stesso ente locale. Tali controlli sono esercitati dalle strutture proprie dell'ente locale, che ne sono responsabili.

2. Per l'attuazione di quanto previsto al comma 1 del presente articolo, l'amministrazione definisce preventivamente, in riferimento all'articolo 170, comma 6, gli obiettivi gestionali a cui deve tendere la società partecipata, secondo parametri qualitativi e quantitativi, e organizza un idoneo sistema informativo finalizzato a rilevare i rapporti finanziari tra l'ente proprietario e la società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa della società, i contratti di servizio, la qualità dei servizi, il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica”.

Attraverso tale forma di controllo, dunque, la stessa amministrazione imposta un proprio monitoraggio periodico sull'andamento delle gestioni degli organismi assoggettati a controllo, con l'indicazione degli adeguati correttivi da introdurre nei casi di scostamento dagli obiettivi assegnati *“anche con riferimento a possibili squilibri economico-finanziari rilevanti per il bilancio dell'ente”* (art. 147-*quater*, co. 3).

Nel caso di specie, l'art. 6, comma 4, del vigente regolamento dei controlli interni prevede le modalità di espletamento di tale forma di controllo, precisando che:

Il Responsabile del servizio finanziario effettua costantemente il controllo sull'andamento economico finanziario degli organismi gestionali esterni, nei limiti di cui al comma 3 dell'articolo 147 quinquies del decreto legislativo n. 267/2000, e di cui al comma 6 dell'articolo 170 del decreto legislativo n. 267/2000 e con esclusione delle società quotate ai sensi dell'articolo 147 quater del medesimo decreto legislativo.

In particolare il controllo si esplicherà nei seguenti momenti:

- a. Presentazione del bilancio di previsione dell'azienda o della società, laddove previsto o prescritto*
- b. Presentazione del bilancio di metà mandato, laddove previsto o prescritto*
- c. Presentazione del bilancio di esercizio*
- d. Al verificarsi di evento o altra circostanza che rendano opportuna un'ulteriore verifica.*

L'ultimo comma del medesimo articolo 6 prevede che *“Dal 2015 sarà introdotta specifica disciplina dei controlli sulle società partecipate non quotate secondo quanto prescritto dall'art.147-quater del D.lgs. 267/2000”*.

In sede di riscontro istruttorio, il Comune non fa riferimento ad alcuna specifica disciplina adottata in materia di controllo sulle società partecipate, ai sensi e per gli effetti dell'ultimo comma del sopra citato art. 6.

Nell'esercizio 2018 precisa, inoltre, il Comune, in sede di riscontro istruttorio, che le partecipazioni detenute sono le seguenti:

N.	DENOMINAZIONE	SCOPO	QUOTA %
1	Azienda Speciale "Albatros"	Gestione di impianti sportivi di proprietà comunale, gestione tecnica del teatro comunale, gestione servizio illuminazione pubblica, gestione calore su alcuni immobili di proprietà comunale.	100%
2	Agenzia Formativa "Don Angelo Tedoldi"	Gestione dei servizi formativi e delle attività tese alla promozione della cultura formativa nell'ambito professionale.	100%
3	Azienda Servizi Valtrompia S.P.A.	Gestione dei servizi pubblici economici, la produzione e la distribuzione di energia elettrica e di calore nel comprensorio costituito dai territori dei Comuni della Valle Trompia, del Comune di Brescia e di altri Comuni aventi esigenze similari.	0,01% diretta 4,80% indiretta tramite "Albatros"
4	Civitas S.r.l.	Coordinamento e svolgimento delle funzioni relative ai servizi sociali e alle attività culturali	8,67%

In riferimento alle concrete modalità di svolgimento di tale tipologia di controllo, il Comune rappresenta che *“Gli indirizzi e direttive emanati ai sensi dell'art. 147-quater del D.Lgs. 267/2000 nei confronti delle Aziende Speciali del Comune di Lumezzane vengono approvati annualmente dal Consiglio comunale, in sede di approvazione dei bilanci previsionali delle Aziende stesse. Per l'annualità 2018 sono stati approvati, con delibere di Consiglio comunale n.ri 118 e 119 del 21/12/2017, tra gli altri anche gli indirizzi per il contenimento della spesa e per il rispetto dei principi di economicità, efficacia, imparzialità, pubblicità, trasparenza e anticorruzione, rispettivamente per l'Azienda Speciale Albatros e per l'Azienda Speciale Agenzia Formativa don Tedoldi. Gli atti sopra richiamati hanno fissato, per le Aziende Speciali del Comune, gli obiettivi specifici:*

- _ sul complesso dei costi di funzionamento,
- _ in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza,
- _ in materia di contenimento dei costi del personale".

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, invece, 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, rimarca l'importanza di tale tipologia di controlli ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio e invita l'Ente a superare le criticità sopra evidenziate, a fissare appositi indirizzi strategici ed operativi, nonché ad elaborare idonei indici di rilevazione di una sana gestione, che permettano di adeguare l'attività gestionale agli scostamenti rilevati rispetto agli obiettivi fissati in sede strategica ed operativa.

Controllo sulla qualità dei servizi

Il controllo di qualità, come precisato dalla Sezione delle autonomie, misura l'erogazione delle prestazioni rispetto all'analisi dei bisogni, rapportando la soddisfazione degli stessi rispetto a standard predefiniti. In esso si procede alla rilevazione della c.d. *customer satisfaction*, in cui il compito dell'amministrazione è dare risposte adeguate alle esigenze dei fruitori dei servizi.

Le disposizioni che esprimono il principio, già presenti nell'ordinamento (D.lgs. n. 286/1999, al Capo III "Qualità dei servizi pubblici e carte dei servizi", art. 11, oltre ad alcune direttive ministeriali e della Presidenza del Consiglio), sono riprese dall'art. 147, co. 2, lett. e), del TUEL, che completa il controllo di qualità, all'interno di un sistema organico. La citata disposizione intende indirizzare, dunque, l'organo preposto, eventualmente anche esterno all'ente, verso verifiche di gradimento che non siano, come in passato, episodiche e saltuarie, ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo rinnovato, adatto a un modello di controllo che si atteggia come una novità.

Nel caso di specie nel regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione consiliare n. 2 del 29.01.2013, nessuna apposita disciplina è contenuta in riferimento a tale tipologia di controllo.

Nessuna menzione in merito, altresì, viene fatta in sede di referto, anno 2018, sul controllo di gestione.

Dal referto sul funzionamento dei controlli interni, emerge che il Comune ha effettuato l'analisi sulla qualità dei servizi, solo limitatamente ad alcuni servizi e, precisamente, come si rileva in sede istruttoria, mensa e trasporto scolastico, consegna pasti a domicilio, assistenza domiciliare, assistenza ad *personam* alunni e comodato gratuiti libri di testo.

Pur avendo attivato tale forme di controllo in diversi servizi, le rilevazioni effettuate non sono, tuttavia, state estese agli organismi partecipati.

Dall'analisi del referto, è inoltre emerso che sono stati elaborati ed applicati indicatori di risultato (quali quelli relativi all'accessibilità delle informazioni, alla trasparenza dei costi di erogazione, 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 annuale, indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni), soltanto per alcuni servizi, ed i cui risultati non sono stati adeguatamente pubblicizzati.

Infine, si è riscontrato che l'Ente non ha previsto il coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli obiettivi e non effettua confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni.

Si rileva, altresì, che l'Ente, 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 Lumezzane ha riguardato soltanto alcune attività, non ha coinvolto i portatori attivi di interesse nella fase di fissazione degli obiettivi e non ha interessato le società partecipate, nel rimarcare l'importanza di tale tipologia di controllo, invita l'Ente a superare tali criticità. Preme, tra altro, precisare, come ribadito dalla Sezione delle autonomie, che tale tipologia di controllo è finalizzata ad intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, a 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. Si pone, dunque, come strumento di misurazione, in un sistema integrato dei controlli interni (*cd. cruscotto direzionale*), del corretto funzionamento delle altre forme di controllo attivate nell'ente.

PQM

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia, a conclusione degli accertamenti istruttori sulla relazione annuale del Comune di Lumezzane (BS) sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per l'esercizio 2018, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, e sul referto del controllo di gestione anno 2018 (artt. 198 e 198-bis TUEL), **con riserva di verifica dei successivi referti**

ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema dei controlli interni del Comune di Lumezzane

INVITA

l'Ente, richiamando l'attenzione del Segretario generale, ad intraprendere tutte le iniziative necessarie ai fini del superamento delle criticità e delle debolezze di sistema riscontrate ed evidenziate per ciascuna tipologia di controllo, ed in particolare:

- ad implementare, considerevolmente, nell'ambito del **controllo successivo di regolarità amministrativa contabile**, gli atti oggetto di controllo, favorendo l'individuazione di tecniche "scientifiche" per la selezione degli atti da sottoporre al controllo di regolarità amministrativo-contabile e provvedendo a perfezionare la tecnica di campionamento utilizzata;
- a dotarsi, nell'ambito del **controllo di gestione**, di un sistema affidabile di contabilità economica, che sia fondato su rilevazioni analitiche per centri di costo, che consenta di valutare l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa;
- ad implementare il **controllo strategico** previsto dall'art. 147-ter del TUEL, provvedendo ad integrare (anche sotto l'aspetto dei flussi informativi) tale forma di controllo con quello di gestione. Si invita, altresì, a procedere alla 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 integrare il **controllo sugli equilibri finanziari** con quello sulle società partecipate, allo scopo di creare un sistema integrato e circolare di flussi informativi a disposizione degli organi di indirizzo e del *management* dell'Ente, nell'ottica, altresì, della salvaguardia di una costante contezza del perseguimento del saldo di finanza pubblica;
- a fissare, in materia di **controllo sulle partecipate**, ai sensi dell'art.147-quater del TUEL, appositi indirizzi strategici ed operativi, dotandosi di un'apposita struttura, nonché ad elaborare idonei indici di rilevazione di una sana gestione, che permettano di adeguare l'attività gestionale agli scostamenti rilevati rispetto agli obiettivi fissati in sede strategica ed operativa, sulla base di appositi e idonei *reports*.
- a procedere, in tema di **controllo sulla qualità dei servizi**, ad un coinvolgimento attivo dei portatori di interesse nella fase di definizione degli obiettivi, effettuando dei

confronti sistematici (*benchmarking*) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni, estendendo, anche sulla base di una adeguata disciplina regolamentare, il controllo 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.

- che la medesima pronuncia sia pubblicata sul sito istituzionale dell'Amministrazione, (sezione "Amministrazione Trasparente") ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

- che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a mezzo sistema Con.Te, 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 Lumezzane (BS), per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio comunale.

Così deliberato nella camera di consiglio da remoto del 04.11. 2020.

Il Relatore

(dott. Giuseppe Vella)

Il Presidente

(dott.ssa Maria Riolo)

Depositata in Segreteria il

5 novembre 2020

Il funzionario preposto

(Susanna De Bernardis)