



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
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza del 14 maggio 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Romano di Lombardia (BG) sul funzionamento dei controlli interni negli 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 Romano di Lombardia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2021, 2022 e 2023;

VISTA la nota istruttoria sulle relazioni dell'organo di revisione sui rendiconti degli

esercizi 2021, 2022 e 2023, e sui referti del sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni (SC_LOM - 2427 - U - 13/2/2025);

VISTA la risposta del comune (SC_LOM - 3753 - I - 27/3/2025);

VISTA richiesta del magistrato istruttore del 15 aprile 2025 (SC_LOM - 4569 - Interno - 15/4/2025) di fissazione dell'adunanza pubblica per sottoporre all'esame collegiale della Sezione lo stato dei controlli interni del comune di Romano di Lombardia;

VISTA l'ordinanza n. 107 del 16 aprile 2025 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica per la trattazione della questione;

UDITO il relatore, primo referendario Francesco Liguori;

PREMESSO

L'esame dei referti del sindaco di Romano di Lombardia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli nel 2021, 2022 e 2023 ha mostrato risposte talvolta anomale o non confermate dalle risposte alle specifiche richieste istruttorie. Tra le anomalie, la totale mancanza di criticità rilevate e di misure correttive avviate nei tre anni in esame, nonché un numero di atti esaminati in sede di controllo di regolarità contabile pari soltanto a circa il 5 per cento del totale, e la mancata strutturazione del controllo sulla qualità dei servizi. Non confermate, invece, le risposte affermative sulla trasmissione nei tre anni in esame dei referti sul controllo di gestione, che tuttavia non risultano trasmessi alla Sezione neppure per gli anni precedenti.

La risposta dell'ente locale alla richiesta istruttoria, inoltre, fatta eccezione per il mero elenco degli atti dell'anno 2023 sottoposti a controllo successivo di regolarità amministrativa nel 2024, che peraltro non esplicita alcun criterio di campionamento oltre l'estrazione casuale, ha riferito, in estrema sintesi, che nessun *report* è stato reperito agli atti per nessuna delle sei forme di controllo previste dagli articoli 147 e seguenti e 196 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267: non i richiesti referti del controllo di gestione dal 2019 al 2023, né quelli del controllo strategico – per cui sono state richiamate le deliberazioni di approvazione del piano della *performance*, del DUP e di ricognizione dello stato di attuazione dei programmi –, né per il controllo

sugli equilibri finanziari – per cui è stata allegata la sola deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio –, né per il controllo sugli organismi partecipati, il cui unico riferimento è la deliberazione annuale di razionalizzazione delle partecipazioni societarie prevista dall'articolo 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175.

La medesima risposta riferisce in chiusura, tra l'altro, quanto segue:

Per quanto riguarda le richieste di precisazione dei punti da 1) a 5), è doveroso comunicare che la struttura organizzativa di cui si era dotato questo Ente fino al 31.12.2024 e la collegata esiguità del personale in servizio non hanno permesso di effettuare i controlli di cui codesta Corte chiede conto [...]

Il magistrato istruttore ha pertanto chiesto la fissazione dell'odierna adunanza pubblica per sottoporre all'esame collegiale della Sezione lo stato dei controlli interni del comune di Romano di Lombardia, cui l'amministrazione comunale ha tuttavia ritenuto di non prendere parte, né sono state depositate memorie scritte.

CONSIDERATO

1. *Controllo di regolarità amministrativa e contabile.* – L'articolo 147-bis, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, prevede che:

2. Il controllo di regolarità amministrativa è inoltre assicurato, nella fase successiva [alla formazione dell'atto], secondo principi generali di revisione aziendale e modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'ente, sotto la direzione del segretario, in base alla normativa vigente. Sono soggette al controllo le determinazioni di impegno di spesa, i contratti e gli altri atti amministrativi, scelti secondo una selezione casuale effettuata con motivate tecniche di campionamento.

Questa Sezione in quest'ultimo biennio ha costantemente evidenziato (deliberazioni n. 187/2024/VSGC del 9 agosto 2024, 54/2024/VSGC del 28 febbraio 2024, 200/2023/VSGC del 25 settembre 2023, 168/2023/VSGC del 24 luglio 2023 e 131/2023/VSGC del 29 maggio 2023, nonché 56/2019/VSGC del 26 febbraio 2019) l'inadeguatezza metodologica dell'estrazione casuale semplice e la necessità di adottare tecniche di campionamento degli atti da sottoporre a controllo improntate a un rigoroso criterio statistico, capace di intercettare gli atti più rappresentativi delle

aree a maggior rischio. Le disposizioni sopra richiamate, infatti, fanno testualmente riferimento a tecniche motivate di campionamento e ai principi di revisione aziendale.

L'elenco degli atti sottoposti a controllo e la risposta dell'ente locale alla specifica richiesta del magistrato istruttore, invece, non fanno alcun riferimento alle tecniche di campionamento adottate.

2. *Controllo di gestione.* – I questionari sui controlli interni per il 2021, 2022 e 2023 indicano come previsto, prodotto e ufficializzato per ciascun anno un unico *report* del controllo di gestione. Nella sezione relativa al controllo di gestione di ciascun questionario, inoltre, alla prima domanda, sulla trasmissione alla Corte di conti del referto del controllo di gestione previsto dall'articolo 198-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, corrisponde una risposta sempre affermativa per tutti gli anni. Agli atti di questa Sezione, tuttavia, non risulta essere mai stato trasmesso alcun referto del controllo di gestione dal comune di Romano di Lombardia, donde la relativa richiesta istruttoria, cui l'ente locale ha replicato che «non sono stati trovati agli atti i referti dei controlli di gestione per gli anni 2019-2023».

Nel prendere atto della risposta dell'amministrazione comunale, la Sezione formula il proprio invito ad attivare il controllo di gestione, attuando quanto previsto dagli articoli 147, 196 e 197 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, con particolare riferimento allo strumento della contabilità analitica per centri di costo (cfr. da ultimo deliberazioni n. 14/2025/VSGC del 27 gennaio 2025 e 110/2024/VSGC del 24 maggio 2024), 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.* – Il controllo strategico, secondo l'articolo 147, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, è diretto a:

b) valutare l'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani, dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico, in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi predefiniti;

L'articolo 147-ter precisa, inoltre, quanto segue:

2. L'unità preposta al controllo strategico, che è posta sotto la direzione del direttore generale, laddove previsto, o del segretario comunale negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, elabora rapporti periodici, da sottoporre all'organo esecutivo e al consiglio per la successiva predisposizione di deliberazioni consiliari di ricognizione dei programmi.

Come anticipato in premessa, tuttavia, dei rapporti periodici previsti dalle citate disposizioni non v'è traccia, come riferito dall'ente locale, che per il controllo strategico ha trasmesso le deliberazioni di approvazione del piano della *performance*, del DUP e di ricognizione dello stato di attuazione dei programmi.

4. *Controllo sugli equilibri finanziari.* – Richiesta dal magistrato istruttore di trasmettere i quattro *report* dichiaratamente previsti, prodotti e ufficializzati nel 2023 per il controllo sugli equilibri finanziari, l'amministrazione comunale ha allegato alla risposta la sola deliberazione di salvaguardia degli equilibri di bilancio. Il controllo sugli equilibri finanziari non risulta aver dunque prodotto alcun rapporto ulteriore rispetto ai documenti contabili dell'ordinario ciclo di bilancio.

5. *Controllo sugli organismi partecipati.* – Secondo l'articolo 147-quater, comma 2, del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267,

[...] 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.

La Sezione deve tuttavia notare, anche in questo caso, che il controllo sugli organismi partecipati 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. Richiesta dal magistrato istruttore di trasmettere l'unico *report* dichiaratamente prodotto nel 2023, infatti, l'amministrazione comunale ha allegato alla risposta la sola deliberazione consiliare n. 49 del 27 dicembre 2023 con oggetto «Esame ed approvazione del piano di razionalizzazione delle partecipazioni societarie al 31 dicembre 2022 ai sensi dell'articolo 20 del d.lgs. 175/2016 e successive modificazioni ed integrazioni».

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 evidenziato dalla Sezione in precedenti occasioni, 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 negative alla domanda 16 («Specificare quali dei seguenti indicatori sono stati elaborati ed applicati nell'anno») del referto del sindaco per il 2023 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.

6. *Controllo sulla qualità dei servizi.* – Nonostante la compilazione della relativa sezione dei questionari, peraltro, le note alle domande preliminari degli stessi tre questionari in esame mettono in dubbio la strutturazione e il reale funzionamento di questa forma di controllo. La prima nota, infatti, afferma testualmente che:

[...] il controllo della qualità dei servizi non è oggettivamente strutturato ma i risultati della qualità vengono rilevati dagli amministratori tramite un contatto diretto con il territorio come nel caso degli incontri con le associazioni e con i cittadini.

La seconda:

[...] “controllo della qualità dei servizi” non è previsto alcun report, per cui non risulta adottata alcuna delibera di approvazione o presa d’atto. La mancata previsione di report risulta correlata alle vigenti modalità di rilevazione della qualità dei servizi erogati che avviene attraverso gli indicatori non strutturali, quali segnalazioni attraverso gli ordinari canali di contatto con l’ente, direttamente dagli utenti agli sportelli degli uffici o nei previsti ricevimenti da parte degli amministratori e a mezzo dei canali di social media. Le rilevazioni che conseguono indirizzano l’azione amministrativa verso un costante percorso di innalzamento degli indici di qualità dei servizi erogati.

7. Considerazioni conclusive. – Dall’esame dei referti del sindaco sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2021, 2022 e 2023, e dalle risultanze dell’istruttoria, la Sezione deve rilevare, in conclusione, le carenze e i profili di inadeguatezza di strumenti e metodologie sopra evidenziati con riferimento alle singole componenti e al complessivo sistema dei controlli interni del comune di Romano di Lombardia.

L’amministrazione comunale è pertanto invitata, sotto la propria responsabilità e nell’esercizio dei propri poteri discrezionali, a riesaminare la propria regolazione, organizzazione e concreta attuazione dei controlli interni per garantirne il disegno sistematico e l’efficacia operativa rispetto agli obiettivi fissati dall’articolo 147 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267.

P.Q.M.

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – dall’esame dei referti del sindaco di Romano di Lombardia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2021, 2022 e 2023, e dalle risultanze dell’istruttoria:

– rileva la non conformità dei controlli interni dell’ente locale nel triennio 2021-2023 al modello del sistema integrato disegnato dalle disposizioni degli articoli 147, 147-bis, 147-ter, 147-quater, 147-quinquies, 196 e 197 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267,

e nello specifico, le carenze e i profili di inadeguatezza di strumenti e metodologie che seguono:

- 1) l'inadeguatezza delle tecniche di campionamento per la scelta degli atti da sottoporre a controllo successivo di regolarità amministrativa;
 - 2) il mancato funzionamento del controllo di gestione dal 2019 al 2023;
 - 3) l'inadeguatezza 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) l'inadeguatezza del controllo sulle società partecipate non quotate e sugli organismi partecipati;
 - 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 e l'efficacia operativa rispetto agli obiettivi fissati dall'articolo 147 e seguenti del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267;
 - riserva ai successivi controlli le valutazioni sulle misure consequenziali alla presente deliberazione e sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni;
 - dispone la trasmissione di questa deliberazione al sindaco e al presidente del consiglio comunale, perché ne informino l'assemblea, nonché all'organo di revisione;
 - richiede al comune di Romano di Lombardia 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 in camera di consiglio nell'adunanza del 14 maggio 2025.

L'estensore
(Francesco Liguori)

Il Presidente
(Susanna Loi)

Depositata in Segreteria il 16 maggio 2025

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