



CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA LOMBARDIA

composta dai magistrati:

Susanna Loi	Presidente
Mauro Bonaretti	Consigliere
Vittoria Cerasi	Consigliere (relatore)
Maura Carta	Consigliere
Marco Ferraro	Primo referendario
Rita Gasparo	Primo referendario
Francesco Liguori	Primo referendario
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 Erba (CO)

sul funzionamento dei controlli interni negli anni 2020, 2021, 2022 e 2023

VISTO l'articolo 100, secondo comma, della Costituzione;

VISTO il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con 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 deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte stessa in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante il Testo Unico delle Leggi sull'Ordinamento degli Enti Locali;

VISTO l'articolo 7, commi 7 e 8, della legge 5 giugno 2003 n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n.3;

VISTO l'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

VISTO il decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213 e successive modifiche ed integrazioni, che ha rafforzato le funzioni di controllo della Corte dei conti al fine di un più efficace coordinamento della finanza pubblica, adeguando il controllo sulla gestione finanziaria delle regioni e degli enti locali;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 13/SEZAUT/2021/INPR, 16/SEZAUT/2022/INPR, 2/SEZAUT/2024/INPR recanti le *“Linee guida e relativo questionario per le relazioni annuali del sindaco dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del sindaco delle città metropolitane e del presidente delle province sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni”* per gli anni 2020, 2021, 2022 e 2023 (art. 148 del d. lgs. 18 agosto 2020, n. 267)”;

VISTA la deliberazione n. 31/2025/INPR del 26 febbraio 2025 con la quale la Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2025;

VISTI i *“Referti sul sistema dei controlli interni”* del Sindaco di Erba (CO) sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2020, 2021, 2022 e 2023;

VISTO il riscontro del 17 marzo 2025, prot. Cdc n. 3403, con cui il Comune di Erba (CO) ha risposto alla nota istruttoria inviata dalla Sezione in data 04 marzo 2025, prot. n. 3054, sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli Esercizi: 2020 - 2021 - 2022 - 2023;

VISTA l'ordinanza n. 114 del 7 maggio 2025, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di consiglio;

FATTO E DIRITTO

L'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000 (TUEL), 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 una relazione annuale a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

Tale relazione-questionario sul sistema dei controlli interni, strutturato secondo le Linee guida annuali deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (cosiddetto "Referto sul sistema dei controlli interni" quale adempimento ai sensi dell'art.148 del TUEL) 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, il 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.

Nel quadro del complesso sistema di verifiche delineato dal sopra menzionato decreto legge n. 174/2012, 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 decisionali e programmatiche dell'ente, in un'ottica di sana gestione finanziaria 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 n. 28/SEZAUT/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.

La Sezione delle Autonomie approva ogni anno le Linee guida e il relativo questionario che i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, le Città Metropolitane e le Province devono trasmettere alle Sezioni regionali della Corte dei conti quale schema per la relazione annuale sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni. Gli schemi di relazione approvati sono stati strutturati in un questionario a risposta sintetica, organizzati in sezioni dedicate alla raccolta di informazioni uniformi per ciascuna tipologia di controllo. In particolare, la prima sezione concerne il sistema dei controlli interni e mira ad una ricognizione dei principali adempimenti comuni a tutte le tipologie di controllo; le successive sezioni sono volte ad intercettare la presenza di eventuali problematiche nell'esercizio del controllo di regolarità amministrativa e contabile, del controllo di gestione, del controllo strategico, del controllo sugli equilibri finanziari, del controllo sugli organismi partecipati e del controllo sulla qualità dei servizi. Dal 2021 sono state introdotte due ulteriori sezioni con le quali la Sezione delle Autonomie vuole cogliere, sul versante dei controlli interni, le azioni dell'ente relative alla implementazione dello straordinario piano di investimenti pubblici, Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori; inoltre sono state inserite alcune domande relative al Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), il nuovo strumento di pianificazione strategica ed operativa introdotto dall'art. 6 del d.l. n. 80/2021.

A 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 e inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare una sanzione pecuniaria 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"*.

Tutto ciò premesso, dall'esame delle relazioni-questionario sul funzionamento del sistema dei controlli interni trasmessi per gli anni 2020, 2021, 2022 e 2023 dal Comune di Erba (CO) a questa Sezione regionale e della documentazione allegata (tra cui anche il "Referto sul controllo di gestione" ex art.198 bis del TUEL), oltre che dall'esame del riscontro istruttorio, pur non rilevando particolari criticità, sono emerse alcune carenze operative e metodologiche nel sistema dei controlli, che si evidenziano qui di seguito.

1 Sistema dei controlli interni

Per l'esercizio 2023, l'Ente dichiara nel suo Referto che alcuni report prodotti non sono stati approvati dall'Amministrazione: infatti, dei 5 report sulla qualità dei servizi a domanda individuale, 2 non sarebbero stati ufficializzati (asili nido, centri estivi). Secondo le Linee guida della Corte dei conti, l'esito dei controlli deve essere ufficializzato attraverso atti formali e trasmessi agli organi competenti, affinché possa produrre effetti sul piano organizzativo e decisionale (23/SEZAUT/2019/FRG). L'esame della qualità dei servizi e la restituzione agli organi di governo favoriscono la correzione delle criticità: la mancanza di tale restituzione costituisce una lacuna nel ciclo del controllo.

2 Controllo di regolarità amministrativa contabile

Da quanto emerge nella relazione-questionario 2023 e dal riscontro istruttorio, il metodo di campionamento utilizzato dall'Ente nel controllo successivo degli atti prevede un'estrazione casuale semplice sulla base della numerazione degli atti a cui, prima della fase di controllo, segue una "scrematura" basata su parole chiave, modalità che sembra basarsi su un metodo empirico, non ripetibile che introduce elementi di soggettività. Le indicazioni contenute nelle Linee guida suggeriscono *"metodi di campionamento affidabili, fondati su criteri statistici e non con semplice estrazione o altro sistema empirico"* (23/SEZAUT/2019/FRG).

Inoltre, nella risposta, anche se analoga criticità si riscontra negli anni precedenti, non è emersa alcuna irregolarità né dal controllo di regolarità contabile eseguito su 836 atti (di cui esaminati 82) né dal controllo di regolarità tecnico amministrativa eseguito su 989 atti (di cui esaminati 98), aspetto questo che induce a pensare all'inefficacia di tale controllo. L'Ente, infatti, dichiara di non aver riscontrato alcuna irregolarità che abbia richiesto una revisione delle direttive da trasmettere ai responsabili dei servizi competenti.

Non può non rimarcarsi l'importanza, non solo di controlli efficaci, ma anche della restituzione degli esiti di tale controllo, laddove la Sezione delle Autonomie scrive ancora che *“per valutare gli esiti del controllo di regolarità, è fondamentale conoscere se, in caso di riscontrate anomalie, siano state trasmesse ai responsabili dei servizi le necessarie direttive cui conformarsi, direttive che recepiscono le osservazioni formulate dall'organo del controllo. Trattasi del momento essenziale in cui le correzioni e i miglioramenti hanno modo di attuarsi”* (23/SEZAUT/2019/FRG).

3 Controllo di gestione

L'Ente ha regolarmente trasmesso a questa Sezione, i Referti sul controllo di gestione (adempimento richiesto ai sensi dell'art.198 bis del TUEL) per gli anni in esame. In questi documenti, trasmessi in aggiunta alla relazione-questionario, si effettua una ricognizione del sistema dei controlli interni, del ciclo della *performance*, dei parametri finanziari e gestionali, dei servizi erogati e dei controlli sulle società partecipate.

Relativamente alla valutazione della *performance* l'Ente dichiara che *“in riferimento agli indicatori di efficienza ed economicità, negli anni 2020 e 2021 sono stati rilevati gli indicatori previsti dalla circolare del Ministro della Pubblica Amministrazione n. 2/2019”* successivamente validati dal Nucleo di Valutazione. Tuttavia, non si menzionano ulteriori validazioni da parte del Nucleo di Valutazione dopo il 2021.

Dal riscontro istruttorio emerge, inoltre, che *“per gli anni 2022 e 2023, nella sezione del PIAO relativa agli obiettivi della performance, sono stati individuati gli indicatori di risultato che, però, non sono correlati ad indicatori economici”*. Le Linee guida della Corte dei conti, sottolineano, invece, l'importanza dell'integrazione tra gli obiettivi, gli indicatori e i risultati economici. La gestione dell'ente pubblico deve, infatti, puntare al miglioramento dei risultati per i cittadini, con il minor dispendio di risorse. Senza un'analisi dei risultati in funzione delle risorse economiche utilizzate, vengono a mancare indicazioni utili a valutare e correggere le scelte gestionali e strategiche dell'Ente.

4 Rotazione degli incarichi

Le Linee guida insistono sull'importanza di una rotazione programmata sia per le posizioni apicali sia per quelle ordinarie, anche in presenza di *turnover*.

L'Ente dichiara che la rotazione delle posizioni dirigenziali è avvenuta in maniera naturale in seguito a cessazioni, nuove assunzioni e modificazione dell'assetto organizzativo, per cui non è stato necessario effettuare una rotazione programmata

Per quanto riguarda la rotazione delle posizioni ordinarie, dato l'elevato numero di cessazioni vi è stato un avvicendamento a partire dal 2020 che ha portato a nuove assunzioni, nella misura del 44 per cento del personale a tempo indeterminato. Inoltre, l'Ente aggiunge che *“In riferimento all'adozione di misure alternative alla rotazione ordinaria, nel periodo oggetto di monitoraggio, oltre alla rotazione del personale determinata dalla cessazione e dalla conseguente sostituzione di un elevato numero di risorse umane, è stato fatto ricorso anche all'istituto della mobilità interna grazie alla quale il personale in servizio è stato assegnato ad altro ufficio.”*

Si ribadisce che la sola mobilità interna e il *turnover* non sono sufficienti a garantire l'effettiva prevenzione dei rischi corruttivi. Andrebbe valutata una pianificazione esplicita della rotazione.

5 Controllo sugli organismi partecipati

Dal questionario-relazione emergeva che per l'Azienda Speciale Consorzio erbe servizi alla persona, risultava essere stato approvato un unico budget negli anni in esame. Nel riscontro istruttorio, tuttavia, l'Ente dichiara che tutti i bilanci dell'Azienda Speciale, sia di consuntivo che di previsione, sono stati regolarmente approvati dal Comune.

Infine, risulta essere avvenuta la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati corredata dalla doppia asseverazione degli organi di controllo.

6 Controllo della qualità dei servizi

Il Comune dichiara che *“La carta qualità descrive i servizi e come richiederli, ma non fissa standard qualitativi”* nonostante in alcuni servizi la qualità sia posta in relazione a bacini limitrofi di riferimento. Si raccomanda di estendere la valutazione dei servizi con riferimento a standard qualitativi per consentire un controllo della qualità che miri al miglioramento dei servizi.

Infine, non risulta essere stato istituito un momento di confronto formale e istituzionalizzato con gli stakeholders. Esistono alcuni canali informali con cui gli utenti possono comunicare le loro opinioni in merito ad alcuni servizi, come la Commissione mensa o le segnalazioni

spontanee; manca, tuttavia, un confronto con gli *stakeholder* in canali più strutturati, secondo quanto raccomandato dalle Linee guida.

P . Q . M .

La Corte dei conti – Sezione regionale di controllo per la Lombardia – a seguito dell’esame delle risposte del sindaco di Erba (CO) ai questionari sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2020, 2021, 2022 e 2023, dei referti trasmessi e del riscontro istruttorio:

- invita l’Amministrazione comunale a prestare particolare attenzione alle criticità segnalate in parte motiva; sebbene il ciclo di controllo sia strutturato, non sempre si realizza appieno in tutte le sue fasi;
- 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 Erba di trasmettere entro sessanta giorni tramite ConTe la deliberazione consiliare di presa d’atto dei contenuti di questa pronuncia;
- 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 14 maggio 2025.

Il Relatore
(Vittoria Cerasi)

Il Presidente
(Susanna Loi)

Depositata in Segreteria

19 maggio 2025

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