



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	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	I Referendario
Francesco Testi	I Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario (Relatore)

nell' Adunanza del 26 marzo 2026 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Lissone

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

e sui referti del controllo di gestione degli anni 2021, 2022 e 2023

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, adottato dalle Sezioni Riunite con deliberazione n. 14/DEL/2000 in data 16 giugno 2000 e ss.mm.ii.;

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;

VISTO l'art. 148 del decreto legislativo n. 267/2000 - Tuel, come novellato dall'art. 23, co. 1, sub e) del decreto-legge n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012 - e da ultimo dall'art. 33 del decreto-legge n. 91/2014, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 16/SEZAUT/2022/INPR del 4 novembre 2022, recante 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 nell'anno 2021" (art. 148 del d. lgs. 18 agosto 2020, n. 267);

VISTA la deliberazione della Sezione delle autonomie della Corte dei conti n. 2/SEZAUT/2024/INPR del 20 dicembre 2023, recante 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 negli anni 2022-2023" (art. 148 del d. lgs. 18 agosto 2020, n. 267)";

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

ESAMINATE le relazioni sul funzionamento dei controlli interni 2021, 2022, 2023, trasmesse dal Comune di Lissone;

VISTA la nota istruttoria del 26 agosto 2025 prot. Cdc n. 17362 con la quale il Magistrato

istruttore ha richiesto chiarimenti ed elementi integrativi di giudizio, a seguito dell'esame dei questionari relativi alle annualità 2021, 2022 e 2023;

VISTA la nota di risposta dell'Ente, acquisita al prot. Cdc n. 18014 del 9 settembre 2025;

VISTA la nota di deferimento del Magistrato istruttore del 9.03.2026 (SC_LOM - 2444 - Interno - 9/03/2026) con cui è stata richiesta la fissazione della Adunanza pubblica per sottoporre all'esame collegiale della Sezione lo stato dei controlli interni del comune di Lissone;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 102/2026 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il Relatore, Referendario Alessandro Mazzullo;

UDITI per l'Amministrazione il Segretario Generale Cosima De Carlo e il Funzionario Servizi Legali Valeria Raimondi;

PREMESSO

Ai sensi dell'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (TUEL), i Comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti, le Città metropolitane e le Province sono tenuti alla redazione e trasmissione del referto annuale sul sistema dei controlli interni, secondo le linee guida della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, al fine di consentire alla competente Sezione regionale di controllo la verifica dell'effettivo funzionamento dei controlli interni di cui agli artt. 147 e seguenti del TUEL. Il corretto funzionamento di tale sistema costituisce, come ribadito dalla Sezione delle autonomie (delibera n. 1/SEAUT/2025/FRG), presidio essenziale dei principi di sana gestione finanziaria, mentre la sua assenza o inadeguatezza rileva ai fini della responsabilità amministrativa sanzionatoria di cui all'art. 148, comma 4, TUEL, ferma restando l'applicazione dell'art. 1 della legge n. 20 del 1994.

FATTO E DIRITTO

Gli esiti dell'attività istruttoria, svolta attraverso l'esame dei questionari trasmessi,

nonché delle ulteriori produzioni documentali fornite dall'Ente, nell'ambito del contraddittorio instauratosi, hanno permesso di riscontrare talune criticità relative al sistema dei controlli interni, qui di seguito riportate. Resta, peraltro, impregiudicata ogni ulteriore valutazione in relazione all'esito delle verifiche sulla gestione finanziaria dell'Ente.

1. Controllo di regolarità amministrativo contabile

Nei questionari relativi alle annualità oggetto di controllo l'Ente dichiara di avvalersi, ai fini del controllo di regolarità amministrativo-contabile, di un metodo di estrazione casuale semplice.

Dall'istruttoria è tuttavia emerso che, in attuazione di quanto previsto dal Regolamento sui controlli interni, il campionamento è in concreto modulato attraverso l'applicazione di percentuali di estrazione differenziate in relazione al diverso livello di rischio di irregolarità amministrativa, con un tasso di verifica più elevato per le tipologie di atti caratterizzate da maggiore esposizione a rischio economico-corruttivo (cfr. nota istruttoria, pag. 9).

Tale impostazione appare coerente con le finalità del controllo successivo di regolarità amministrativa, in quanto consente di orientare l'attività di verifica verso le aree maggiormente sensibili dell'azione amministrativa, rafforzando la capacità del sistema di intercettare eventuali profili di irregolarità e di presidiare i rischi connessi alla gestione.

2. Controllo di gestione

Si dà positivamente atto del percorso strutturato di revisione del sistema di controllo di gestione avviato dall'Ente sin dal 2018, in una fase nella quale tale sistema risultava ancora non pienamente idoneo a supportare, in modo integrato, i processi decisionali e gestionali dell'amministrazione.

Come chiarito dall'Ente in sede istruttoria, la revisione si è resa necessaria al fine di

pervenire ad una più coerente ed efficace articolazione dei centri di costo, funzionale al perseguimento degli obiettivi propri del controllo di gestione e alla costruzione di un sistema di programmazione e controllo in grado di orientare l'intera struttura organizzativa verso il conseguimento degli obiettivi strategici individuati dagli organi di governo, attraverso un impiego efficiente delle risorse disponibili.

In tale prospettiva, l'Ente ha evidenziato come:

«[...] anche per una spiccata sensibilità dell'amministrazione comunale sul tema del controllo di gestione, questo Ente si è sempre adoperato (non riuscendo ad oggi a generare risultati soddisfacenti) per studiare, progettare e realizzare un sistema di controllo di gestione applicabile alla macchina comunale e rispondente alle esigenze della stessa. Il percorso di attuazione di un vero e proprio sistema di CDG è iniziato nel 2018, allorché il Comune di Lissone non disponeva di un sistema di programmazione e controllo in grado di indirizzare l'intera struttura organizzativa verso la realizzazione degli obiettivi ritenuti strategici dagli organi di governo, mediante un uso efficiente delle risorse disponibili; né disponeva di competenze e professionalità sufficienti ed adeguate alla realizzazione autonoma di tale sistema» (All. 1 alla nota istruttoria, pag. 1).

Il percorso, pur non ancora giunto a pieno compimento, risulta oggi significativamente orientato verso il definitivo consolidamento del sistema, anche in ragione della consapevolezza, chiaramente espressa dall'Ente, del ruolo decisivo che la riforma della contabilità *accrual* è destinata ad assumere nel rafforzamento strutturale del controllo di gestione. In tal senso, l'Ente ha precisato che:

*«[...] questo percorso non si è ancora concluso ma troverà una forte spinta verso il pieno raggiungimento dell'obiettivo con l'attuazione della riforma di contabilità *accrual* che punta l'attenzione su un sistema di contabilità economico-patrimoniale, alla base della costruzione di un architrave composto da costi e, dove presenti, ricavi» (All. 1, pag. 1).*

In modo coerente, l'Ente ha altresì evidenziato la necessità di riallineare metodologicamente il controllo di gestione ai parametri normativi e tecnici connessi al prossimo avvio della contabilità *accrual*, rilevando che:

«[...] bisogna uniformare il controllo di gestione ai pertinenti parametri metodologici e

normativi tenuto conto del prossimo avvio della contabilità accrual previsto dalla riforma 1.15 del PNRR. Nell'attesa, infatti, che la contabilità economico-patrimoniale si svesta della finalità meramente conoscitiva e acquisisca rilevanza gestionale, si rende necessario affinare gli strumenti di analisi dei costi e valutare il funzionamento e la validità degli indicatori scelti (extra contabili), al fine di arricchire l'attività di reportistica attualmente basata su dati finanziari con indicatori appropriati e integrati con gli aspetti economico-patrimoniali, con l'intento finale di individuare con precisione le aree di inefficienza per intervenire tempestivamente» (nota istruttoria, pag. 3).

La consapevolezza della natura propria del controllo di gestione, distinta dalla logica della contabilità finanziaria, è ulteriormente confermata dall'osservazione secondo cui: «[...] il controllo di gestione presuppone strumenti e metodologie diverse da quelle proprie della contabilità finanziaria. Si fa 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 in termini di prodotto. Si è consapevoli della necessità per l'Ente di dotarsi di una efficace contabilità economica come base del controllo di gestione, necessità che diventerà obbligo proprio con l'avvio della contabilità accrual» (nota istruttoria, pag. 11).

Alla luce di quanto sopra, si prende atto con valutazione positiva dell'avvenuta implementazione di un nuovo sistema di controllo di gestione, fondato su una crescente integrazione tra programmazione, centri di costo, indicatori di risultato e prospettiva economico-patrimoniale, già oggi orientato verso il modello richiesto dalla riforma accrual.

Si raccomanda, in tale quadro evolutivo favorevole, di dare ulteriore impulso alla individuazione, formalizzazione e monitoraggio sistematico degli obiettivi di efficienza ed economicità, assicurando che tali profili trovino adeguata evidenza sia nel referto del controllo di gestione sia nei report periodici, in coerenza con la funzione propria di tale istituto quale strumento di misurazione dei risultati dell'azione amministrativa.

3. Controllo sugli organismi partecipati

Il controllo esercitato dall'Ente sugli organismi partecipati risulta, allo stato, prevalentemente circoscritto ai profili di natura finanziaria.

Dalla documentazione istruttoria emerge, tuttavia, la piena consapevolezza, da parte dell'Ente, del carattere limitato di tale perimetro di verifica, ricondotto anche alle oggettive difficoltà incontrate nell'acquisizione di informazioni ulteriori rispetto ai dati finanziari, in ragione della riottosità manifestata da numerosi organismi partecipati – sui quali l'Ente non esercita un controllo diretto – a fornire elementi conoscitivi di diversa natura.

4. Controllo sulla qualità dei servizi offerti

Il controllo sulla qualità dei servizi risulta, allo stato, prevalentemente riferito ai servizi esternalizzati.

Si invita l'Ente a valutare l'opportunità di estendere tale attività di verifica anche ai servizi resi direttamente all'interno della struttura amministrativa, nonché di non fondare la valutazione dei servizi erogati dagli enti controllati esclusivamente sui report dagli stessi predisposti.

Dalla documentazione istruttoria emerge che l'Ente ha già avviato un percorso di riadeguamento degli indicatori adottati, manifestando, anche in questo caso, la consapevolezza della necessità di pervenire ad un sistema di misurazione della qualità maggiormente strutturato e coerente con le finalità proprie del controllo.

CONCLUSIONI

Alla luce di quanto dichiarato dall'Ente, delle considerazioni che precedono e nei limiti evidenziati in parte motiva, il sistema dei controlli interni si presenta non ancora pienamente adeguato, ma interessato da un percorso di consapevole e progressivo miglioramento.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, a conclusione degli accertamenti istruttori sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Lissone, nel triennio 2021-2023, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, invita l'Amministrazione a proseguire nel percorso di miglioramento ed assumere le necessarie iniziative per superare le criticità segnalate.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli, anche in sede di esame dei controlli di regolarità amministrativo-contabile, per la verifica della corretta applicazione dei principi sopra enunciati.

Si rammenta, altresì, l'obbligo di pubblicazione della presente pronuncia ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 33/2013.

Copia della presente deliberazione sarà trasmessa al Sindaco, al Segretario generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 26 marzo 2026.

Il Relatore
(Alessandro Mazzullo)

Il Presidente
(Susanna Loi)

Depositata in Segreteria il

3 aprile 2026

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