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	I Referendario
Rita Gasparo	I Referendario
Francesco Liguori	I Referendario
Valeria Fusano	I Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario (Relatore)

nella Camera di consiglio del 19 novembre 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Limbiate

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. 45/2024/INPR del 21 febbraio 2024, con la quale questa Sezione ha approvato il programma di lavoro per l'anno 2024;

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

VISTA la nota istruttoria del 26 agosto 2025 prot. Cdc n. 17350 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. 18183 del 10 settembre 2025;

VISTA la nota di deferimento del Magistrato istruttore del 28 ottobre 2025 (SC_LOM – 20609 - Interno -) 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 Limbiate;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 287/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITI i rappresentanti del comune di Limbiate intervenuti all'Adunanza;

UDITO il Relatore, Referendario Alessandro Mazzullo;

PREMESSO

L'art. 148 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 (da ora anche 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 un referto annuale sul sistema dei controlli interni. Detta relazione, strutturata secondo le linee guida annuali deliberate dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti, deve essere trasmessa alla competente Sezione regionale di controllo che, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verifica il funzionamento dei controlli interni.

Il sistema dei controlli interni si sviluppa attraverso diverse tipologie di controllo individuate nel TUEL agli artt. 147 e seguenti: il controllo di regolarità amministrativo contabile (art. 147 bis del TUEL); il controllo di gestione [art. 147, co. 2, lett. a) e artt. 196 e 197 e 198 del TUEL]; il controllo strategico [art. 147, co. 2, lett. b) e art. 147-ter del TUEL]; il controllo sugli equilibri finanziari [art. 147, co. 2, lett. c) e art. 147-quinquies

del TUEL]; il controllo sugli organismi partecipati [art. 147, co. 2, lett. d) e art. 147-quater del TUEL); controllo sulla qualità dei servizi [art. 147, co. 2, lett. e).

In caso di rilevata assenza o inadeguatezza del sistema dei controlli interni, il comma 4, dell'art. 148 del Tuel, prevede un'esplicita ipotesi di responsabilità amministrativa sanzionatoria a carico degli amministratori responsabili, fermo restando quanto ulteriormente previsto dall'art. 1 della legge n. 20 del 1994.

Come affermato dalla Sezione delle Autonomie (delibera n. 1/SEAUT/2025/FRG): "*il corretto funzionamento del sistema dei controlli interni costituisce un presidio efficace per l'osservanza dei principi di sana gestione e per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali. L'adozione di un efficace sistema di controlli interni rappresenta, altresì, uno strumento utile per rispondere alle esigenze conoscitive del decisore politico e amministrativo, nonché un ausilio per soddisfare i bisogni della collettività amministrata*"

Un sistema inadeguato di controlli interni, di converso, "*aumenta il rischio di alterazioni nei processi decisionali e programmatori, indebolisce le scelte gestionali ed organizzative, riduce il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, ed impedisce, in ultima analisi, al controllore esterno di fare affidamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente*" (delibera n. 1/SEAUT/2025/FRG).

Come evidenziato dalla proposta di direttiva sulla lotta alla corruzione della Commissione europea del 3 maggio 2023 - COM/2023/234, lo sviluppo dei controlli interni degli Stati membri e delle varie "*entities*" pubbliche è poi centrale nel contrasto alla corruzione e ai fenomeni di cattiva amministrazione.

Dall'adeguatezza di tale sistema integrato dei controlli, pertanto, dipende "*la capacità dell'Ente di realizzare gli obiettivi programmati rispettando i tempi e valorizzando le risorse assegnate attraverso il continuo miglioramento della qualità e della quantità dei servizi*" (delibera n. 1/SEAUT/2025/FRG).

FATTO E DIRITTO

All'esito dell'esame dei questionari trasmessi, nonché delle ulteriori acquisizioni istruttorie, emergono le seguenti criticità del sistema dei controlli interni.

1. Sistema dei controlli interni

1.1. Criticità nell'attività di reporting

L'intero periodo esaminato (2021-2023) evidenzia la costante assenza di misure correttive. Tale circostanza, che per l'Ente costituirebbe indice del regolare funzionamento della macchina amministrativa, può anche configurarsi, al contrario, quale possibile sintomo di una criticità sistemica del complessivo assetto dei controlli interni. Al riguardo, appare emblematico che, in materia di controllo sugli equilibri finanziari, contenuta anche nel Regolamento sui controlli interni dell'Ente, all'art. 2, comma 1, lettera c), non sia stato possibile rilevare tempestivamente ed evitare il mancato rispetto, da parte dell'Ente, per l'esercizio 2021, degli equilibri di bilancio in W1, W2 e W3.

Invero, va rimarcato come la predisposizione di un unico report annuale, soprattutto per alcune tipologie di controllo, consente esclusivamente una valutazione di natura consuntiva, non essendo idonea a orientare in corso d'esercizio l'azione amministrativa né a rimuovere tempestivamente eventuali disfunzioni.

Sul punto, la Sezione delle Autonomie, con deliberazione n. 23/SEZAUT/2019/FRG, ha evidenziato che: "*il report deve contenere le informazioni che permettano di verificare i risultati di ogni tipo di controllo ed è destinato ad amministratori e dirigenti, ma è conoscibile anche dai cittadini, dovendo essere pubblicato nella sezione amministrazione trasparente… è rilevante che i report siano ufficializzati da Delibere di Giunta in quanto in assenza di un'approvazione formale non si dispone dello strumento per favorire l'adozione delle misure correttive*" (cfr. anche Sezione regionale di controllo Lombardia, deliberazione n. 32/2025/VSGC; e Sezione regionale di controllo Basilicata, deliberazione n. 37/2025/VSGC).

2. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

L'Ente ha dichiarato di adottare il metodo di estrazione casuale semplice come tecnica di campionamento per la selezione degli atti da sottoporre a controllo successivo, senza l'applicazione di quelle tecniche di campionamento motivate, espressamente richieste

dall'art. 147-bis, comma 3, TUEL.

Al riguardo, in Adunanza pubblica, l'Ente ha tuttavia affermato che il predetto controllo è svolto in base ad una stratificazione per fattore di rischio e tipologia di atto, alla luce della cui rappresentazione sembrerebbe potersi superare la criticità in questione.

3. Controllo di gestione

In sede istruttoria è stata accertata l'omessa comunicazione del referto di gestione ex art. 198-bis Tuel per il 2023, poi acquisito tramite la piattaforma ConTe, a seguito di sollecito dell'Ufficio di controllo (in data 27 ottobre 2025).

Nel merito, si è appurato che gli atti trasmessi nell'apposita sezione non si riferiscono propriamente ai documenti previsti dall'art. 198 e 198-bis TUEL.

Per il periodo 2021-2023, al posto del referto di gestione in senso stretto, è stata trasmessa invero la delibera di approvazione della relazione della *performance*, degli obiettivi dirigenziali e del consuntivo PEG, con allegati il PIAO, il piano delle performance, i risultati di bilancio, la relazione sulla trasparenza e il verbale del Nucleo di valutazione.

Il Referto, tuttavia, dovrebbe essere un atto distinto dai predetti documenti, in quanto caratterizzato da funzioni e tempistiche diverse, ancorché parzialmente ed eventualmente sovrapponile.

Oltre alla tendenziale sovrapposizione con la verifica della *performance* organizzativa e individuale, gli obiettivi gestionali e gli indicatori idonei a valutare costi, risultati e qualità dei servizi e dei centri di responsabilità, non risultano definiti e monitorati tramite formalizzazione in appositi atti da sottoporre ufficialmente agli organi politici e ai responsabili dei singoli servizi, in corso di gestione e non soltanto a consuntivo.

In Adunanza pubblica, l'Ente ha tuttavia affermato che tali obiettivi e tali indicatori sostanzialmente esistono e consentono di svolgere in corso di gestione un controllo concomitante efficace.

4. Controllo sugli organismi partecipati

In merito alle modalità di svolgimento del controllo sugli organismi partecipati, l'Ente dichiara che: " *…le informazioni fornite nel questionario per quest'area contenevano, per un mero errore materiale in fase di compilazione, diverse imprecisioni*".

In apposito allegato viene poi precisato che: "*Il controllo sulle partecipate viene effettuato abitualmente con la redazione del Bilancio Consolidato e con la revisione periodica e la relazione sull'attuazione del piano di razionalizzazione delle società partecipate, così come previsto dalla normativa. Entro il 31/12/2025 verrà costituito un apposito ufficio con personale dedicato a questa funzione a tempo parziale sotto la responsabilità del Dirigente del Settore Finanziario*"

Tale rappresentazione rivela una criticità strutturale, poiché l'attività di controllo è ridotta alla sola approvazione del bilancio consolidato (atto di rendicontazione contabile) e della relazione sul piano di razionalizzazione (strumento di programmazione e verifica del perimetro partecipativo), aventi tempi, oggetti e finalità tra loro eterogenei.

Ne emerge un controllo formale, episodico e meramente consuntivo, privo della continuità e della funzione preventiva richiesta dall'art. 147-quater TUEL.

Tale rilievo, d'altro canto, è evidenziato plasticamente anche dalla lettura delle diverse e più complesse funzioni che Ente si è attribuito con il Regolamento sui controlli interni.

Gli artt. 10, 11 e 12 del Regolamento, in particolare, prevedono che il controllo sugli organismi partecipati si estenda al controllo sulla qualità dei servizi erogati, al fine di verificarne il grado di adeguatezza rispetto ai bisogni della collettività; al controllo sulle assunzioni e sugli atti di gestione del personale; al controllo sugli atti di valorizzazione, dismissione e alienazione del patrimonio, al fine di preservare l'interesse pubblico e la coerenza con gli indirizzi di governo; alla definizione e la verifica di obiettivi gestionali, misurati mediante indicatori qualitativi e quantitativi; ecc.

CONCLUSIONI

Alla luce dell'analisi che precede, e nei limiti evidenziati in parte motiva, si riscontra un sistema dei controlli interni parzialmente adeguato.

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 Limbiate, nel triennio 2021-2023, ai sensi dell'art. 148 del TUEL

ACCERTA

- la tardiva redazione e, conseguentemente, trasmissione, in violazione degli artt. 198 e 198 bis del Tuel, del referto sul controllo di gestione per il 2023;
- in generale la non conformità dei referti di gestione ai parametri di cui all'art. 198 del Tuel;
- la sostanziale e non corretta identificazione dei controlli sugli organismi partecipati con la redazione del bilancio consolidato e con la revisione periodica e la relazione sull'attuazione del piano di razionalizzazione.

INVITA

l'Amministrazione ad assumere le necessarie iniziative per superare le criticità segnalate, oltre a conformarsi puntualmente agli obblighi comunicativi previsti per legge nei confronti di questa Corte.

La Sezione si riserva di effettuare ulteriori controlli per la verifica della corretta applicazione dei principi sopra enunciati e l'effettività del sistema dei controlli descritto.

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 e alla Procura erariale per le valutazioni di cui all'art. 148, comma 4, del Tuel.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 19/11/2025.

Il Relatore	Il Presidente
(Alessandro Mazzullo)	(Susanna Loi)

Depositata in Segreteria il

Il 5 dicembre 2025

Il Funzionario preposto al servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)