



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
Valeria Fusano	Primo Referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario (relatore)

nella Adunanza pubblica del 2 aprile 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del Comune di Monza

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 Monza;

VISTA la nota istruttoria del 30 dicembre 2024 prot. Cdc n. 24315 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 ai prot. Cdc n. 553, 554. 555 del 14 gennaio 2025;

VISTA la nota di deferimento del magistrato istruttore del 12 marzo 2025 (SC_LOM 3290 Interno -12/03/2025) con cui è stata richiesta la fissazione dell'Adunanza pubblica per sottoporre all'esame collegiale della Sezione lo stato dei controlli interni del comune di Monza;

VISTA l'ordinanza del Presidente n. 75/2025 di convocazione della Sezione per l'odierna seduta;

UDITO il relatore, Referendario Alessandro Mazzullo;

UDITI i rappresentanti dell'Amministrazione, il Sindaco, prof. Paolo Pilotto, il vice-Sindaco, dott. Egidio Longoni, il Direttore Generale, dott. Michele Bertola, il Segretario Generale, dott. Franco Andrea Barbera, il Dirigente Settore Economico Finanziario, dott. Luca Pontiggia e il Dirigente Settore Personale, Organizzazione, dott.ssa Laura Maria Brambilla;

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 *“public entities”* 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 referti e dei questionari trasmessi, nonché delle ulteriori acquisizioni istruttorie, sono emerse le seguenti criticità.

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile

In relazione allo specifico controllo in oggetto, va preliminarmente evidenziato come l'Ente dichiari che la selezione degli atti da sottoporre al controllo successivo avvenga mediante *"estrazione casuale semplice"*, senza l'applicazione di quelle tecniche di campionamento motivate, espressamente richieste dall'art. 147-bis, comma 3. Al riguardo, l'Ente afferma che la scelta del campionamento casuale semplice *"è dovuta alla consapevolezza che, date le caratteristiche dell'Ente e la disomogeneità delle competenze, il campionamento stratificato per tipologie di atti avrebbe concentrato il controllo prevalentemente su alcune strutture organizzative. Il campione casuale semplice, operato per settore, consente invece di esaminare un ventaglio più ampio di tipologie di atti"*. Sul punto, la giurisprudenza di questa Sezione ha evidenziato in varie occasioni (cfr., ad esempio, deliberazioni nn. 32/2025/VSGC del 19 febbraio 2025, 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) che la mera estrazione casuale semplice e indifferenziata non costituisce una tecnica di campionamento statisticamente valida, a maggior ragione con un campione limitato a un numero eccessivamente ristretto di atti. La Sezione delle Autonomie, con la deliberazione n. 28/2014, ha raccomandato che la selezione delle tecniche di campionamento venga 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"*.

L'estrazione casuale semplice, d'altro canto, appare difforme anche rispetto alle stesse previsioni regolamentari ove prevedono: a) che *"il controllo successivo di regolarità amministrativa è esercitato ... secondo i principi generali della revisione aziendale"*; b) che il suo esercizio si fonda, tra gli altri, sul criterio della *"imparzialità e trasparenza nella*

modalità di individuazione degli atti da sottoporre al controllo, che deve avvenire mediante tecniche di campionamento predeterminate, estese su tutti i settori e rese pubbliche preventivamente” (art. 8 del Regolamento comunale sui controlli interni).

Va aggiunto, tuttavia, che nel corso dell’istruttoria e del contraddittorio in Adunanza pubblica, è emerso che la tecnica di estrazione casuale, nella realtà, non sarebbe semplice, prevedendo controlli più specifici e stratificati per tipologie di atti, grado di complessità e livello di criticità in base al rischio di corruzione, con particolare attenzione all’ambito della contrattualistica pubblica e dei contributi, benefici e vantaggi economici. Rispetto a quest’ultimo ambito e a quello degli interventi finanziati con il PNRR, l’Ente rappresenta il coinvolgimento diretto nell’attività di controllo anche della Guardia di Finanza, previa stipula di apposita convenzione.

2. Controllo di gestione

Si rileva, in senso positivo, che l’Ente dichiara di aver adottato da tempo un sistema di contabilità economico-patrimoniale articolato per centri di costo, strumento fondamentale per verificare e monitorare, in maniera idonea, l’efficienza e l’efficacia dell’azione amministrativa, sulla scorta di quanto espressamente previsto dagli articoli 196 e 197 Tuel, ovvero con specifico riferimento a costi e ricavi e sulla base di una rilevazione per centri di costo. Come evidenziato dalla citata delibera n. 1/SEAUT/2025/FRG: *“Il controllo del livello di economicità e di efficienza dell’attività espletata dall’ente richiede a monte, lo sviluppo di un adeguato sistema di contabilità analitica... La tenuta della contabilità analitica per «centri» impone, in primis, la definizione del piano dei centri di costo (es. centri di responsabilità finali, centri ausiliari, ecc.); la stima dei costi direttamente riferibili al «centro»; il calcolo della quota parte di costi non direttamente imputabili al “centro” (es. costi del personale, delle utenze, degli ammortamenti, ecc.)”*.

A seguito delle più puntuali domande istruttorie, tuttavia, l’Ente illustra meglio la specificità della propria situazione, dichiarando che: *“un sistema strutturato di controllo di gestione (partendo dai dati rilevati dalla contabilità analitica) è in fase di progressiva implementazione, attraverso un percorso avviato nell’anno 2020 e che prevede, in concomitanza*

con lo sviluppo e affinamento delle analisi di contabilità analitica, una graduale estensione delle tipologie di costo rappresentate nonché degli output analizzati, in funzione delle esigenze e priorità rappresentate da specifici servizi dell'Ente". L'Ente prosegue, spiegando che solo "Nel corso dell'esercizio 2023 l'obiettivo raggiunto per lo sviluppo della contabilità analitica ha riguardato l'implementazione di un cruscotto interattivo dei dati analitici, reso disponibile ai Dirigenti, per permettere valutazioni ed analisi decentrate sui settori coinvolti. Questo è il primo anno di attivazione del cruscotto interattivo che ha coinvolto le Biblioteche, la Pubblica Istruzione e i Servizi Sociali. A rappresentazione dell'uso dello strumento (la cui produzione di dati è estendibile a vari livelli di dettaglio, secondo le esigenze manifestate) si allegano i tre file correlati alle attività suddette come esemplificazione su dati a livello di macro-aggregati e alcuni sotto-aggregati significativi: il file "Allegato n. 4 Report Biblioteche costi diretti 2023", il file "Allegato n. 5 Report Istruzione costi diretti 2023" ed il file "Allegato n. 6 Report Servizi Sociali costi diretti 2023" per analisi di 4 macro-aree di rilevanza significativa per la cittadinanza. Per tutti e 3 i report sono stati strutturati altri livelli di dettaglio in sotto-aggregati e ulteriori ottiche di analisi, ma solo con i dati 2024 acquisiranno significatività e verranno esposti... il sistema è ancora in fase di sviluppo e progressiva implementazione e, pertanto, si ritiene che stia progressivamente maturando nell'Ente l'attitudine all'utilizzo dei report e delle analisi prodotte per orientare le decisioni in ottica di miglioramento dell'efficienza ed economicità. Si indicano le principali attività particolarmente soggette a reportistica, analisi e valutazioni: 1. Asili nido; 2. Centri Diurni Disabili e Spazi inclusione; 3. Impianti sportivi; 4. Biblioteche; 5. Pubblica Istruzione e Mense; 6. Servizi Sociali; 7. Utenze analizzate in modo trasversale per rilevazione di anomalie o necessità di efficientamento o di non idonea modalità di rilevazione dei costi (e riadattare alle nuove esigenze di rilevazione)".

Il referto del controllo di gestione di cui all'art. 198 del Tuel avrebbe dovuto e dovrà tener conto di tali processi di analisi e decisionali, anziché concentrarsi, com'è stato nell'arco dell'intero triennio esaminato, su aspetti meramente finanziari (entrate e uscite, accertamenti e impegni), senza peraltro evidenziare in modo chiaro, sintetico ed ordinato, quali siano gli obiettivi di efficienza ed economicità (non solo di efficacia), sia previsionali che a consuntivo.

Va aggiunto, comunque, che l'Ente pare essersi impegnato, proprio nel triennio in

esame, in un'implementazione più penetrante del controllo di gestione, esteso ad un numero sempre maggiore di settori, attività e centri di costo.

Tale percorso di progressivo miglioramento va pertanto valorizzato, sostenuto e monitorato affinché il controllo di gestione possa concorrere effettivamente al perseguimento dei propri scopi e di quelli degli altri controlli cui va ad integrarsi.

4. Controllo sulla qualità dei servizi

In relazione a tale tipologia di controllo l'Ente ammette di non esercitarlo in piena ed effettiva conformità con le previsioni e le finalità dei propri regolamenti.

L'Ente dichiara nel questionario di non ufficializzare report, di non aver avviato azioni correttive, di non aver destinato alcuna unità (FTE) di personale, limitandosi a giustificare il tutto con il generico riferimento alla rilevazione degli indicatori da parte delle singole Direzioni, refertati ai fini della valutazione della performance. Sul punto afferma che: *"L'Ente è dotato di un sistema di rilevazione degli indicatori, definiti e monitorati dalle singole Direzioni, che vengono refertati dall'Ufficio Pianificazione anche ai fini della valutazione della performance dell'Ente. Alcune Direzioni provvedono ad effettuare periodicamente indagini sulla soddisfazione degli utenti per determinati servizi erogati"*.

Al riguardo, occorre rimarcare quanto ammesso dallo stesso Ente in ordine alla non conformità di tale sistema di controllo rispetto al più strutturato sistema previsto dal Regolamento ed affidato, in particolare, alle opportune, unitarie e finali valutazioni di competenza del Segretario Generale (e degli organi politici), anziché soltanto dei singoli Direttori (cfr. l'art. 19 del Regolamento comunale).

Lo scollamento rispetto al regolamento non equivale, d'altro canto, ad una totale mancanza di controllo sulla qualità dei servizi esterni. Tale controllo risulta in effetti svolto su alcuni servizi ritenuti di maggior impatto, ancorché non di altri. Il regolamento dell'Ente stesso, tuttavia, prevede all'art. 17, che *"a tale forma di controllo sono preposte tutte le direzioni che erogano servizi, sia interni che esterni, ciascuna per le proprie competenze"*.

Sui servizi di maggior impatto, l'Ente dichiara di effettuare un'analisi di *customer*

satisfaction e di monitoraggio dei tempi. Le finalità del controllo sulla qualità, di cui all'art. 17 del Regolamento, sembrano tuttavia ben più ampie di quelle effettivamente perseguite, avendo lo scopo espresso di: monitorare anche il livello di qualità effettiva (non solo percepita), la trasparenza e accessibilità dei servizi, il grado di standardizzazione dei processi interni ed estendendosi anche ai servizi esternalizzati e a quelli erogati dagli enti e società partecipate dal Comune.

L'Ente, comunque, non ha adottato una Carta dei Servizi.

La Sezione, in proposito, richiama le proprie pronunce precedenti che, per quanto riguarda il controllo sulla qualità dei servizi, hanno ricordato, tra l'altro, la distinzione tra l'oggetto (la valutazione della qualità dei servizi) e le tecniche (tra le quali si colloca la rilevazione della soddisfazione degli utenti) di questa tipologia di controllo (cfr., tra le altre, le deliberazioni n. 200/2023/VSGC e n. 187/2024/VSGC).

Rispetto ad alcuni servizi (ad esempio in materia di rifiuti) emerge, tuttavia, un significativo livello di analisi, anche comparativa, con i risultati di altri Comuni italiani simili.

5. Controllo sugli organismi partecipati

Rispetto al controllo sugli organismi partecipati, si fa presente come l'Ente dichiara di non aver elaborato e applicato indicatori di efficacia, di efficienza, di economicità, di redditività, di deficitarietà strutturale, di qualità dei servizi affidati e di soddisfazione degli utenti. Il controllo, a detta dell'Ente, si riduce alla ricezione di periodica reportistica prodotta dagli organismi partecipati, ovvero lasciando ai controllati, la scelta degli elementi di controllo.

L'ente, d'altro canto, dichiara di essere dotato di apposito Ufficio di Gestione e coordinamento dei controlli sugli organismi partecipati preposto all'analisi di tale reportistica e al controllo degli equilibri di bilancio dei predetti organismi. L'auspicio è che il lavoro di tale ufficio esiti in una reportistica di sintesi che consenta una rappresentazione complessiva degli obiettivi che l'Ente si prefigge di conseguire tramite i propri organismi partecipati e dei risultati effettivamente raggiunti in corso

di gestione.

CONCLUSIONI

Alla luce di tale disamina, e nei limiti degli aspetti evidenziati nella parte motivata e relativamente al triennio in esame, si riscontra un sistema dei controlli interni complessivamente adeguato o, limitatamente ad alcuni ambiti, in corso di adeguamento.

PQM

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Lombardia, a conclusione degli accertamenti sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni del Comune di Monza, nel triennio 2021-2023, ai sensi dell'art. 148 del TUEL, ne accerta la complessiva adeguatezza ma invita l'Amministrazione a perseverare sulla strada del superamento delle criticità riscontrate.

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 2 aprile 2025.

Il Relatore
(Alessandro Mazzullo)

Il Presidente
(Susanna Loi)

Depositata in Segreteria il

Il Funzionario preposto al servizio di supporto

(Susanna De Bernardis)