



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 (relatore)
Marco Ferraro	Primo referendario
Rita Gasparo	Primo referendario
Valeria Fusano	Primo referendario
Adriana Caroselli	Referendario
Francesco Testi	Referendario
Iole Genua	Referendario
Alessandro Mazzullo	Referendario

nell'adunanza del 3 dicembre 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

nei confronti del comune di Dalmine (BG)

sul funzionamento dei controlli interni negli anni 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;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000 n. 267, recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

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;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n. 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 2021, 2022 e 2023 (art. 148 del d. lgs. 18 agosto 2020, n. 267)”;

VISTA la deliberazione n. 31/2025/INPR 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 Dalmine (BG) sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2021, 2022 e 2023;

VISTO il riscontro del 4 novembre 2025, prot. Cdc n. 20803, con cui il Comune di Dalmine (BG)) ha risposto alla nota istruttoria inviata dalla Sezione in data 15 ottobre 2025, prot. n. 20037, sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni per gli anni 2021 – 2022 - 2023;

VISTA l’ordinanza n. 352 del 28 novembre 2025, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l’odierna Camera di consiglio;

UDITO il relatore, Cons. Maura Carta

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 dall’art. 33 del decreto legge n. 91/2014, convertito dalla legge 11 agosto 2014 n. 116, dispone che il Sindaco, relativamente ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il Presidente della Provincia trasmettano, annualmente, alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni.

Gli elementi caratterizzanti questa tipologia di controllo sono stati delineati 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 ed il relativo questionario che gli Enti obbligati devono trasmettere alle Sezioni regionali della Corte dei conti.

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: una riguarda il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che individua negli enti locali importanti soggetti attuatori e l'altra è relativa al Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO).

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"*.

Sullo sfondo di tali norme e indicazioni della giurisprudenza contabile si è proceduto all'esame della documentazione trasmessa, per gli anni 2021, 2022 e 2023, dal Comune di Dalmine (BG), integrata da un riscontro istruttorio.

La Sezione pur non rilevando particolari criticità nel sistema dei controlli, ha riscontrato alcune carenze operative e metodologiche che si evidenziano qui di seguito.

1. Sistema dei controlli interni

L'esame della richiamata documentazione evidenzia alcune problematiche nella compilazione dei questionari relativamente ai report che si dichiarano prodotti e quelli ufficializzati negli

esercizi 2021, 2022 e 2023 per il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile, controllo di gestione, controllo strategico e controllo sulla qualità dei servizi.

Il questionario dei controlli interni al p.to 2 indica il numero di report periodici previsti/programmati nell'anno e al p.to 5 i report ufficializzati: nei questionari del Comune di Dalmine non vi è piena corrispondenza tra questi dati in quanto non tutti i report prodotti sono stati oggetto di delibera di Giunta o di Consiglio.

L'Ente ha rappresentato in proposito che l'annualità 2021, come la precedente, è stata caratterizzata da un andamento anomalo e faticoso, sia sotto l'aspetto organizzativo delle attività poste in essere relativamente agli interventi finanziati con le risorse di cui al comma 29 della Legge 160/2019 (poi confluite nei fondi PNRR), avuto riguardo alla mole di attività connessa e conseguente all'emergenza Covid nell'area bergamasca, sia per la seria carenza di personale, considerato che parte degli addetti ai servizi finanziari era stabilmente impiegato nella gestione contabile relativa all'Ambito Territoriale di Dalmine.

A questo si deve aggiungere la mancanza di una completa digitalizzazione delle procedure e dei servizi, come dichiarato nel questionario trasmesso.

Al riguardo è stato precisato che la Giunta comunale, con deliberazione n. 121 del 25/10/2021, ha approvato il Piano di digitalizzazione, ancora non completamente attuato.

L'Ente ha riferito che anche le annualità 2022 e 2023 sono state caratterizzate da un andamento simile a quello del 2021, tanto che relativamente alla ufficializzazione della reportistica *“si è stabilito in sede di comitato dirigenti il differimento (come dichiarato nei questionari), per l'esigenza di concentrare tutto il tempo e l'impegno alle molteplici altre attività (emergenza sanitaria, analisi e trasmissione dei dati ed informazioni utili alla predisposizione del Piano di digitalizzazione, azioni attuative etc.)”*.

Così richiamata la situazione di fatto della quale la Sezione è consapevole, occorre al contempo rammentare che 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).

Sul punto si rimarca l'importanza, non solo di controlli efficaci, ma anche della restituzione degli esiti di tale controllo atteso 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).

In sede istruttoria è stato chiesto all' Ente di indicare quali misure, nel frattempo, siano state adottate al fine di favorire un controllo interno completo come dichiarato, tramite le schede di DUP e di PEG/PDO.

L'Ente ha fornito adeguate rassicurazioni e risposto che sono state garantite comunque forme di controllo interno attraverso l'utilizzo degli strumenti di rendicontazione del raggiungimento degli obiettivi prefissati, e quelli relativi al controllo della qualità dei servizi, per i quali il Comune di Dalmine ha ottenuto la certificazione di qualità (serie UNI EN ISO 9001:2015), ossia servizi demografici, patrimonio e manutenzione, edilizia urbanistica, servizi ambientali, lavori pubblici, polizia locale e pubblica istruzione/sport, allegando le delibere di Giunta e il rapporto di audit per l'anno 2023.

2. Controllo di regolarità amministrativa contabile

L'esame della documentazione acquisita, anche in via istruttoria, ha consentito di rilevare l'adozione della tecnica di campionamento casuale semplice per la selezione degli atti amministrativi da sottoporre a controllo successivo.

L'Ente ha precisato che il controllo si effettua con un sistema ritenuto adeguato a garantire il controllo della legittimità e correttezza degli atti e procedure: le attività di controllo di regolarità amministrativa vengono svolte su specifiche categorie di atti e su interi procedimenti amministrativi, ove possibile, individuati con un sistema di estrazione casuale (come: <https://www.blia.it/utli/casuali>), e nella seguente percentuale: 10% determinazioni di impegno di spesa e di affidamento lavori, servizi e forniture, 10% contratti, scritture private, disciplinari incarico, 10% atti di natura concessoria ed autorizzatoria, 10% atti ablatori, 10% atti di gestione del personale.

Sul punto va ricordato che 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), anche se la percentuale sopra indicata consente, ragionevolmente, una significativa verifica.

In sede di questionario l'Ente ha dichiarato di non aver riscontrato alcuna irregolarità che abbia richiesto una revisione delle direttive da trasmettere ai responsabili dei servizi competenti.

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) solo per gli anni 2022 e 2023 mentre per l'anno 2021 non ha *“provveduto all'approvazione del referto”* senza fornire una motivazione al riguardo (verosimilmente per le stesse ragioni legate all' emergenza pandemica, secondo quanto riferito per i controlli interni).

Nei documenti trasmessi in aggiunta alla relazione-questionario viene effettuata 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* è stato chiesto di specificare le ragioni di un controllo di gestione privo di indicatori di efficienza, efficacia ed economicità.

L'Ente ha precisato che *“è in fase di completamento il processo di digitalizzazione delle procedure e dei servizi. Tra la fine dell'esercizio 2025 e l'inizio dell'esercizio 2026 è prevista la migrazione in cloud del software di contabilità, il quale prevede la possibilità dell'acquisto di un modulo finalizzato all'implementazione e informatizzazione del sistema di controllo di gestione. Per il prossimo anno è previsto pertanto l'avvio di un controllo di gestione che diretto a verificare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, al fine di ottimizzare, anche mediante tempestivi interventi correttivi, il rapporto tra obiettivi e azioni realizzate, nonché tra risorse impiegate e risultati”* e che *“garantisce parzialmente un controllo di gestione mediante la predisposizione di dettagliate schede di DUP e di PDO utilizzate anche in fase di rendicontazione, e la rilevazione di alcuni indicatori dei servizi per i quali ha ottenuto la certificazione di qualità (serie UNI EN ISO 9001:2015) come riportati nel referto controllo di gestione anno 2024.”*.

Le Linee guida della Corte dei conti, sottolineano, invece, l'importanza dell'integrazione tra gli obiettivi, gli indicatori e i risultati economici, atteso che 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. Controllo strategico

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

Al riguardo l'Ente ha precisato che sono state adottate, invece, misure alternative, consistite nella *“condivisione di fasi procedurali da parte del dirigente o del funzionario EQ, con evidenza del*

diverso dipendente coinvolto nell'istruttoria, in modo da non concentrare decisioni e gestione delle procedure in un solo soggetto; Ove possibile, coinvolgimento di personale di altro ufficio, anche solo con funzioni di segretario verbalizzante nelle procedure di affidamento di lavori, servizi e forniture e in quelle di selezione del personale; Formazione specifica in materia di conflitto di interessi; Rilascio di dichiarazione di assenza di conflitto di interessi da parte dei dipendenti al proprio responsabile ed al RUP e da parte dei soggetti esterni coinvolti al momento dell'assegnazione all'ufficio e dell'incarico e pubblicazione in Amministrazione trasparente di tali dichiarazioni al fine di permettere eventuali segnalazioni di presenza di conflitto".

Ha, altresì, rappresentato la situazione del personale di qualifica dirigenziale (n° 5 dirigenti, compreso il Segretario comunale: direzione 1 finanziaria – direzione 2 tecnica – direzione 3 servizi alla persona – direzione 4 polizia locale – direzione 5 staff) e di quello incaricato di Elevata Qualificazione (n° 9) o di Responsabilità di Servizi (n° 9) evidenziando che, per numero e natura dell'incarico stesso, queste figure, non sono intercambiabili.

Ha, infine, dichiarato che, comunque, nel corso del tempo, non sono stati accertati fenomeni corruttivi.

La Sezione prende atto, delle difficoltà rappresentate in ordine alla rotazione degli incarichi e valutando con favore le misure adottate, ricorda l'importanza del rafforzamento del controllo successivo di regolarità amministrativa, quale misura compensativa (cfr. Sez. Aut. n.1/2025, p.185; SRL Lombardia n.344/2025/VSGC).

5. Controllo sugli organismi partecipati

L'esame degli atti, acquisiti anche in via istruttoria, ha fatto emergere come il Comune di Dalmine non si sia dotato di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati. L'Ente conferma questa mancanza e specifica che il monitoraggio delle società partecipate viene effettuato tramite il responsabile del settore "Gestione Risorse Umane, Contenzioso, Anticorruzione, Società partecipate" e del Dirigente/Segretario Generale della Direzione di Staff.

In sede di questionario, non risulta essere avvenuta la riconciliazione dei rapporti crediti e debiti tra l'Ente e alcuni organismi partecipati corredata dalla doppia asseverazione degli organi di controllo.

L'Ente, precisa che la mancata riconciliazione entro la data di approvazione del rendiconto 2023 ha riguardato 3 società partecipate puntualizzando che:

1) Tecnodal Srl e Autostrade Bergamasche Spa non hanno fornito riscontro e che entrambe le società non fanno parte del GAP del Comune di Dalmine, non hanno rapporti finanziari con l'Ente, con conseguente saldo dei crediti/debiti al termine dell'esercizio, da anni, pari a 0,00.

2) Uniacque Spa ha trasmesso la nota asseverata in data 26/04/2024, oltre il termine per l'inserimento nel rendiconto 2023, solo dopo l'approvazione del proprio bilancio e questo ha determinato un disallineamento temporale nel flusso delle informazioni. In occasione dell'approvazione del bilancio consolidato le eventuali discordanze vengono riconciliate attraverso opportune scritture contabili.

La Sezione ribadisce la necessità e l'auspicio affinché il Comune si doti di una specifica struttura dedicata al controllo sugli organismi partecipati.

6. Controllo della qualità dei servizi

Per l'annualità 2023 non sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti e per tutte le annualità indicate non sono state previste forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders). L'Ente ha dichiarato che nel questionario trasmesso è stato erroneamente indicato NO alla domanda n. 7.8 "controllo sulla qualità dei servizi".

Sono state, invece, svolte indagini, come anche nelle annualità precedenti, sui servizi considerati più significativi in quanto rivolti a persone in situazione di fragilità (ospiti Centro Diurno disabili, Familiari ospiti centro diurno disabili, pasti a domicilio, Servizio Territoriale Disabili, Assistenza scolastica alunni disabili,) e all'istruzione scolastica (mensa, servizio di post e pre-scuola e trasporto).

L'Ente ha confermato, che, con riguardo a forme di coinvolgimento attivo dei portatori di interesse (stakeholders), la risposta NO al quesito n. 7.10 "controllo sulla qualità dei servizi" è giustificata dalla mancanza di una metodologia strutturata a tal fine.

Come lo stesso Ente ha dichiarato di aver ben inteso, il confronto con gli *stakeholder*, secondo quanto raccomandato dalle Linee guida, deve essere per il futuro necessariamente attuato.

P.Q.M.

La Corte dei conti - Sezione regionale di controllo per la Lombardia - a seguito dell'esame delle risposte del Comune di Dalmine (BG) ai questionari sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 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;
- dispone la trasmissione della presente deliberazione al Sindaco e al Presidente del Consiglio comunale, perché ne informino l'Assemblea, nonché all'Organo di revisione;
- richiede al Comune di Dalmine 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 3 dicembre 2025.

Il Relatore
(Maura Carta)

Il Presidente
(Susanna Loi)

Depositata in Segreteria

16/12/2025

p. Il Funzionario preposto

al servizio di supporto

F.to Maria Grazia Mei