



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 Bergamo (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 Bergamo (BG) sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni negli anni 2021, 2022 e 2023;

VISTO il riscontro del 18 novembre 2025, prot. Cdc n. 21322, con il quale il Comune di Bergamo (BG) ha risposto alla nota istruttoria inviata dalla Sezione in data 14 ottobre 2025, prot. n. 20001;

VISTA l’ordinanza n. 356 del 1° dicembre 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, da ultimo, 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 il controllo in esame 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 dirette a riscontrare le azioni dell'Ente relative alla implementazione del 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).

A ulteriore rafforzamento dell'importanza dei controlli interni, va altresì rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti, ai sensi del 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 delle norme sopra richiamate e delle indicazioni provenienti dalla giurisprudenza contabile si è proceduto all'esame della documentazione trasmessa, per gli anni 2021, 2022 e 2023, dal Comune di Bergamo (BG) con i relativi allegati, compreso il "Referto sul controllo di gestione" ex art.198 bis del TUEL.

Da questa documentazione oltre che dall'esame del riscontro istruttorio, sono emerse le risultanze che si evidenziano qui di seguito.

1. Sistema dei controlli interni

Per gli esercizi 2021, 2022 e 2023 è stato rilevato un disallineamento tra i report prodotti e quelli ufficializzati riguardo al controllo strategico e al controllo sugli organismi partecipati (paragrafi 2 e 5 dei questionari).

L'Ente è stato invitato a chiarire eventuali criteri o processi che hanno determinato l'ufficializzazione di un numero inferiore di report rispetto a quelli inizialmente elaborati in tutti gli esercizi oggetto di istruttoria.

Nell'articolato riscontro dell'Ente sono state esposte le ragioni della discrepanza tra i report prodotti e quelli ufficializzati sul controllo strategico:

- per gli anni 2021 e 2023: la relazione sulla *performance* (che include il grado di raggiungimento degli obiettivi strategici) è stata approvata dopo l'invio del Referto annuale del Sindaco;
- per l'anno 2022: vi è stato un errore nella compilazione del file del referto, nonostante tutti i report fossero stati elaborati.

Quanto al controllo sugli organismi partecipati è stato dichiarato che, per ciascuna annualità (2021, 2022, 2023) sono stati prodotti i seguenti report:

1. Rendiconto della gestione con nota informativa su crediti/debiti (art. 11, c.6, lett. j, D.Lgs. 118/2011)
2. Bilancio consolidato del Comune di Bergamo
3. Documento Unico di Programmazione (DUP)
4. Piano di razionalizzazione (art. 20, D.Lgs. 175/2016)

Per gli esercizi **2021 e 2022** tutti i 4 report risultano ufficializzati mentre per il **2023** la metà, 2 report su 4, non erano stati approvati dal Consiglio Comunale alla data di invio del questionario (16 aprile 2024).

La discrasia rilevata è risultata, pertanto, imputabile a tempi di approvazione degli atti e a un errore di compilazione del questionario, non già alla mancata ufficializzazione dell'esito dei controlli il quale, come rimarcato dalle Linee guida della Corte dei conti, deve essere ufficializzato attraverso atti formali e trasmessi agli organi competenti, affinché possa produrre effetti sul piano organizzativo e decisionale (23/SEZAUT/2019/FRG).

2. Controllo di regolarità amministrativa contabile

Dal questionario emerge che, nel corso degli anni è stata adottata la tecnica di campionamento casuale semplice per la selezione degli atti amministrativi da sottoporre a controllo successivo. Sul punto, l'Ente è stato invitato a fornire un'analisi dettagliata diretta a chiarire i criteri, le esigenze operative o le eventuali limitazioni che hanno portato a questa scelta, nonché a specificare in che modo la metodologia utilizzata abbia garantito, comunque, l'efficacia e l'efficienza del controllo.

Nel riscontro istruttorio l'Ente ha richiamato il vigente Regolamento comunale sui controlli interni (n. 105), approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 14 del 4 febbraio 2013, che disciplina al Titolo V (artt. 18-22) il controllo successivo di regolarità amministrativa.

In particolare:

Art. 18 – Finalità: il controllo successivo mira a monitorare la regolarità e la correttezza delle procedure e degli atti adottati, a verificarne la legittimità e a migliorare la qualità amministrativa.

Art. 19 – Caratteri generali e organizzazione: definisce il soggetto che esegue il controllo e le modalità.

Art. 20 – Oggetto del controllo: riguarda determinazioni dirigenziali, contratti e altri atti amministrativi.

Art. 21 – Metodologia del controllo: prevede che il controllo sia effettuato su un campione pari ad almeno il 5% degli atti, selezionato mediante estrazione casuale a mezzo di procedure informatiche, con l'utilizzo di griglie di valutazione e standards di riferimento.

Art. 22 – Risultati: stabilisce la redazione di report semestrali e la trasmissione delle risultanze ai Dirigenti, al Collegio dei Revisori, all'OIV, al Consiglio Comunale e al Direttore Generale.

Per gli anni oggetto dei questionari sono stati approvati i seguenti Piani dei controlli interni:

- Anno 2021: adottato con protocollo interno I0167200 del 21/06/2021
- Anno 2022: adottato con protocollo interno I0431449 del 23/12/2022
- Anno 2023: il Piano dei controlli 2022, adottato in data 23/12/2022, è stato mantenuto in continuità anche per le verifiche relative all'anno 2023.

Per ciascun Piano sono stati individuati i seguenti ambiti di analisi, mediante check-list specifiche:

1. determina a contrattare;
2. affidamento di lavori, servizi e forniture;
3. conferimento di incarichi di collaborazione;
4. erogazione di contributi;
5. atto dirigenziale generico.

Di seguito si riporta il totale degli atti prodotti nel periodo considerato e quelli oggetto di controllo:

Anno	Totale Determine	Determine controllate	% Controllo
2021	2.970	240	8,08%
2022	3.574	248	6,94%
2023	3.659	189	5,17%

L'Ente ha precisato che le sessioni di controllo hanno seguito le riorganizzazioni della macrostruttura e che la selezione degli atti assoggettati al controllo è stata eseguita mediante estrazione informatica dal sistema documentale, con suddivisione per Direzione e verifica del rispetto della soglia minima del 5%. Nel corso degli anni, l'Ente ha adottato la tecnica del campionamento casuale semplice per la selezione degli atti da sottoporre a controllo successivo, in coerenza con quanto previsto dall'art. 21 del Regolamento comunale.

Tale scelta è stata determinata da considerazioni di carattere organizzativo, metodologico e operativo, quali:

1. **sostenibilità e proporzionalità**- L'elevato numero di atti prodotti annualmente rende impossibile un controllo totale. Il campionamento consente di mantenere un equilibrio tra estensione e approfondimento delle verifiche, rispettando la soglia regolamentare del 5% e ottimizzando l'impiego delle risorse.
2. **rappresentatività e monitoraggio evolutivo**- Il campionamento viene effettuato per Direzione, garantendo una copertura uniforme delle diverse aree organizzative.
3. **selezione mirata per categorie di atti**- Pur adottando la tecnica del campionamento casuale, l'Ente ha ritenuto opportuno individuare ambiti di controllo specifici (determina a contrattare, affidamenti, contributi, incarichi, atti generici). L'estrazione degli atti non avviene quindi in modo indiscriminato sull'intera produzione documentale, ma all'interno delle categorie oggetto di controllo individuate nei Piani annuali, assicurando coerenza, significatività e comparabilità dei risultati. Tale impostazione consente di unire la casualità del campione con la focalizzazione tematica sulle aree più rilevanti dell'attività amministrativa, garantendo un controllo mirato ed efficace.

L'Ente ha osservato che la tecnica del campionamento casuale semplice, grazie agli accorgimenti sopra richiamati, abbia garantito efficienza, coerenza metodologica e rappresentatività nel controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile.

Il controllo è stato effettuato Direzione per Direzione, assicurando una copertura omogenea delle diverse aree organizzative, tenendo conto delle modifiche strutturali e organizzative intervenute nel corso dell'anno, che hanno inciso sulla composizione delle strutture e sulla distribuzione delle competenze.

Sempre in sede di riscontro istruttorio l'Ente ha riferito che, in linea con la prospettiva di miglioramento continuo, con il Programma dei Controlli 2024 — è stata ulteriormente affinata la segmentazione degli ambiti di indagine e sono state riviste le check-list di controllo,

operando in sinergia con i Sistemi Informativi per conseguire una progressiva digitalizzazione del processo di selezione degli atti da controllare.

Questa Sezione, come evidenziato dalla giurisprudenza contabile in fattispecie analoghe, accoglie con favore il proposito dichiarato dall'Ente di tendere alla continua implementazione dell'assetto e dell'efficacia di tali controlli, data la crucialità di tale verifica nella fase successiva all'adozione degli atti (cfr. SRC Marche n. 124/2021/VSG).

Al contempo, rammenta che tali verifiche, effettuate secondo i principi generali di revisione aziendale, con le modalità definite nell'ambito dell'autonomia organizzativa dell'Ente, non possono prescindere dal ricorso ad una ragionata tecnica di campionamento, fondata sulla valutazione del rischio potenziale di irregolarità (cfr. deliberazione n. 5/SEZAUT/2017/INPR del 3 aprile 2017).

Nel 2023 è stato svolto un controllo cumulativo sulla regolarità amministrativa degli atti adottati nel corso dell'anno, in continuità con il Piano approvato nel 2022.

I dati sono stati resi disponibili nelle directory dedicate ai Controlli Interni, consultabili online e aggiornate per garantire tracciabilità e accesso anche ai collaboratori autorizzati.

Gli esiti hanno evidenziato principalmente anomalie di tipo formale e procedurale, senza rilievi sostanziali.

Secondo quanto precisato in sede istruttoria, l'obiettivo dichiarato dall'Ente non è stato solo quello di segnalare la criticità, ma di condividere tra i Dirigenti buone pratiche e di individuare aree di miglioramento, promuovendo comportamenti amministrativi uniformi e conformi agli standard di regolarità.

L'Ente ha sottolineato che questa modalità di controllo collaborativo, già sperimentata negli anni precedenti, non si limita alla verifica, ma punta anche alla formazione e alla crescita organizzativa del personale e delle strutture.

In continuità con quanto osservato in precedenza, la Sezione accoglie con favore l'adozione di procedure volte all'acquisizione di feedback diretti nell'ambito di un controllo di tipo collaborativo e invita l'Amministrazione a mantenere il *focus* sulle azioni correttive, raggiungendo così il fine ultimo di tale controllo.

3 Controllo strategico

Poiché al momento della trasmissione del questionario 2023, il ciclo della performance non risultava ancora concluso, si è chiesto all'Ente di indicare la percentuale media (semplice) di obiettivi strategici raggiunti nell'anno 2023.

Il riscontro istruttorio ha evidenziato che la Giunta Comunale con deliberazione n° 287 del 16.05.2024 ha approvato la Relazione sulla performance 2023, validata dal Nucleo di valutazione con verbale n° 12 del 15 maggio 2024.

Dall'esito della valutazione è emerso che la media di obiettivi strategici raggiunti nel 2023 è del 93,3%.

Si è chiesto, altresì, all'Ente di fornire le ragioni per le quali non siano stati considerati, tra i parametri in base ai quali l'organo d'indirizzo politico verifica lo stato di attuazione dei programmi, il grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati e l'impatto socioeconomico dei programmi stessi.

In riscontro alla nota istruttoria è stato osservato che l'art.6 del vigente Regolamento comunale sui controlli interni al comma 2 individua le seguenti componenti del sistema di controllo strategico:

- a) i sistemi di valutazione dell'impatto complessivo delle politiche comunali sulla comunità e sul territorio;
- b) il sistema di monitoraggio del programma di governo (linee programmatiche);
- c) i sistemi di monitoraggio e valutazione dei programmi (relazione previsionale e programmatica e piano della performance).

Il sistema garantisce, a giudizio dell'Ente, e con i limiti sopra riportati, la verifica del raggiungimento degli obiettivi strategici e operativi, in coerenza con gli indirizzi politici, e assicura il monitoraggio dei flussi finanziari e dell'utilizzo delle risorse tramite la contabilità armonizzata.

Ciononostante, l'Amministrazione correla l'assenza nel questionario di riferimenti sistematici a parametri come il grado di assorbimento delle risorse e l'impatto socioeconomico, al fatto che Comune non dispone ancora di un'analisi strutturata e continuativa di queste dimensioni, precisando che nella Relazione della Giunta al Rendiconto è presente un'analisi consuntiva sull'uso delle risorse, sia correnti sia in conto capitale, che contribuisce a valutare la capacità attuativa dei programmi.

Nel 2024, con la nuova Amministrazione, è stato avviato un percorso di rafforzamento del sistema di programmazione e controllo, per integrare linee di mandato, obiettivi strategici e operativi e obiettivi esecutivi.

Con il PIAO 2025 sono stati individuati i driver di valore pubblico delle linee programmatiche, per misurare meglio l'impatto dell'azione amministrativa.

Questo approccio, secondo quanto riportato nella nota istruttoria, consentirà di ampliare la capacità di misurare l'impatto socioeconomico dei programmi, di correlare risorse impiegate, risultati ottenuti e valore generato e di integrare la rendicontazione economico-finanziaria con la valutazione delle ricadute sociali e territoriali.

In prospettiva, quindi, l'Amministrazione punta a consolidare questo processo, orientando il sistema verso una valutazione integrata di efficacia, efficienza e impatto, in linea con le migliori pratiche di performance management pubblico.

Dall'analisi dei questionari 2022 e 2023 è emerso che, tra le misure generali di prevenzione del rischio di corruzione, l'Ente non ha adottato meccanismi di rotazione degli incarichi dirigenziali, di rotazione ordinaria del personale, di accertamento dell'insussistenza di situazioni di conflitto d'interesse e di monitoraggio sull'osservanza degli obblighi di astensione e di pubblicazione dei relativi risultati.

Sul punto era stata formulata una richiesta di chiarimenti alla quale l'Ente ha così risposto: "Secondo quanto ricordato dal Piano Nazionale Anticorruzione (PNA) 2022 e dal successivo aggiornamento 2023, la rotazione può assumere due forme: ordinaria, con finalità preventiva, e straordinaria, attivata in caso di situazioni di rischio accertate.

Quando la rotazione non è attuabile per ragioni oggettive o di infungibilità delle competenze, il PNA ammette l'adozione di misure alternative – tra cui la segregazione delle funzioni, la tracciabilità delle procedure, il controllo incrociato dei processi e la rotazione del personale di supporto.

Applicazione nel Comune di Bergamo

Nel periodo 2020–2024, l'Ente ha realizzato una significativa serie di riorganizzazioni della propria macrostruttura, accompagnate da una rotazione effettiva delle figure dirigenziali, anche se non programmata formalmente come misura anticorruzione autonoma.

Le riorganizzazioni, deliberate annualmente dalla Giunta comunale, hanno comportato la revisione delle direzioni andando di fatto a comportare una rotazione nella responsabilità di numerose funzioni, come confermato dal riepilogo interno sulle rotazioni 2020–2025..... nel triennio 2021–2023 il Comune di Bergamo ha fatto ricorso in modo significativo agli incarichi dirigenziali conferiti ai sensi dell'art. 110 del TUEL, circostanza che ha reso oggettivamente non applicabile la rotazione ordinaria prevista dalla L. 190/2012....La rotazione ordinaria, finalizzata a prevenire il consolidamento di posizioni e relazioni nel lungo periodo, presuppone continuità e permanenza nell'organizzazione, condizioni che non ricorrono negli incarichi ex art. 110, soggetti invece a cessazione automatica o mancata conferma. Di conseguenza, tali figure non possono essere né ruotate né spostate all'interno della macrostruttura senza pregiudicare la logica fiduciaria e la durata contrattuale stabilita dal TUEL.

Anno	N. Dirigenti	Dirigenti cessati	Cessazione x pensionamento	art.110 in servizio
2021	18	3	1	5
2022	18	2	0	3
2023	16	3	3	2

Il cambio di amministrazione previsto per il 2024 ha ulteriormente accentuato il processo di discontinuità e rinnovamento....”.

Il Comune afferma, pertanto, di aver implementato una rotazione funzionale/procedurale, efficace nel prevenire concentrazioni di potere anche in assenza di rotazione fisica.

Quanto al tema dei conflitti di interesse e all’obbligo di astensione, precisa che la mancata indicazione nel questionario è dovuta a un errore materiale ma le misure sarebbero state pienamente previste e attuate.

Conclusivamente, il Comune ritiene di aver perseguito in modo sostanziale gli obiettivi della rotazione, grazie a riorganizzazioni che hanno prodotto ricambio dirigenziale, alla gestione programmata delle cessazioni e del ricambio generazionale, all’adozione di misure alternative di comprovata efficacia e alla gestione equilibrata delle esigenze operative, in particolare per i progetti PNRR.

La Sezione, valutato con favore lo sforzo dell’Ente verso la garanzia sostanziale gli obiettivi della rotazione, deve rilevare che le Linee guida per le relazioni annuali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni sollecitano una rotazione programmata del personale, sia per le posizioni apicali, sia per quelle ordinarie, anche in presenza di *turnover*.

4. Controllo sugli organismi partecipati

Dal questionario-relazione emerge che per gli esercizi 2021, 2022 e 2023 il Comune ha determinato di non approvare i budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati.

Chiamato a chiarimenti sul punto, l’Ente ha rappresentato che *“per gli esercizi 2021, 2022 e 2023, non ha ritenuto di approvare il budget delle società partecipate in house o degli organismi strumentali controllati mediante deliberazione consiliare o altro atto amministrativo, in quanto non ha ravvisato una disposizione di legge precettiva in tal senso. Inoltre, né lo Statuto comunale né il regolamento comunale relativo alle attività di indirizzo e di controllo sulle società controllate e partecipate prevedono tale adozione. Ciò non di meno i suddetti budget sono sempre stati regolarmente acquisiti, analizzati e valutati all’interno della attività di indirizzo e controllo effettuata “.*

L'Ente è stato chiamato, inoltre, a riferire in ordine alla mancata adozione, da parte di ATB Consorzio S.c.r.l., della relazione sul governo societario per tutti gli esercizi oggetto di istruttoria. Nella nota di riscontro si legge, testualmente che *“La società ATB Consorzio S.c.r.l., controllata indirettamente da ATB Mobilità S.p.A., a sua volta controllata al 100% dal Comune di Bergamo, non ha predisposto la relazione sul governo societario ai sensi dell'articolo 6 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, poiché, come indicato dalla controllante ATB Mobilità S.p.A., si tratta di una entità giuridica, la quale esclusivamente si avvale dei servizi dei soci consorziati, sui quali ricade, pertanto, il rischio di business. Infatti, il risultato di esercizio ATB Consorzio S.c.r.l. è sempre in pareggio (pari a zero) in quanto i componenti positivi di reddito risultano pari ai componenti negativi. L'Ente scrivente, per gli esercizi 2021, 2022 e 2023, ha richiesto con lettera scritta alla controllante ATB Mobilità S.p.A. l'adozione di detto documento obbligatorio da parte della sua controllata e, ricevendo le motivazioni sopra riportate, non ha ritenuto opportuno adottare ulteriori misure”*.

Sul punto la Sezione raccomanda all'Ente di prescrivere e richiedere la relazione sul governo societario anche in assenza di oggettivi elementi di rischio.

Infine, si è chiesto di motivare le ragioni per cui, in tutti gli esercizi oggetto di istruttoria e, parimenti, a consuntivo 2024, l'informativa allegata al rendiconto risultasse non corredata dalla doppia asseverazione da parte degli organi di controllo dell'Ente e degli organismi partecipati (ex art. 11, comma 6, lett. j), del d.lgs. n. 118/2011), indicando le misure attuate per affrontare tale problematica.

Il Comune di Bergamo ha precisato, al riguardo che sono state omesse le asseverazioni di alcuni organi di controllo di una minoranza di società e organismi partecipati (4/16 nel 2021, 5/16 nel 2022, 5/16 nel 2023 e 4/16 nel 2024) i quali hanno imputato i ritardi alle difficoltà nell'acquisire le attestazioni prima dell'approvazione dei loro bilanci e alla carenza di personale amministrativo-contabile.

Il Comune ha dichiarato, in ogni caso, di aver costantemente richiesto e sollecitato l'adempimento e che l'assenza delle asseverazioni, comunque successivamente pervenute, non ha pregiudicato la conciliazione crediti/debiti con le partecipate.

Ad ogni modo, l'Ente si è impegnato a sollecitare per tempo le proprie società partecipate e i propri organismi partecipati affinché, già relativamente all'esercizio 2025, le asseverazioni siano trasmesse nei tempi utili per la predisposizione del rendiconto.

Accolto con favore l'impegno del Comune a promuovere l'osservanza delle prescrizioni dell'articolo 11, co. 6, lettera j, del D.Lgs, n. 118/2011, sugli esiti della verifica dei crediti e debiti reciproci con i propri enti strumentali e con le società partecipate, nonché sulla nota

informativa, in cui gli esiti della verifica confluiscono, questa Sezione richiama sul punto le indicazioni fornite in proposito dalla deliberazione della Sezione delle autonomie n. 2/SEZAUT/2016/QMIG , con particolare riferimento alla rilevanza dell'acquisizione della doppia asseverazione degli Organi di Controllo e alla necessaria riconciliazione dei rapporti non oltre il termine dell'esercizio finanziario.

Questa raccomandazione si rende più che mai necessaria anche alla luce del fatto che gran parte delle società partecipate (ATB Servizi S.p.A.- Azienda Trasporti di Bergamo, ATB Mobilità S.p.A. e Tramvie Elettriche Bergamasche S.p.A.) stanno realizzando significativi interventi di mobilità finanziati dal PNRR per i quali il Comune risulta il soggetto deputato alla gestione dei fondi (cfr. deliberazione SRC Lombardia n. 63/2025/GEST).

Conclusivamente, quanto al controllo sugli organismi partecipati, la Sezione ricorda che il controllo sulle società partecipate non quotate, in un'ottica integrata di sistema, deve essere funzionale alla verifica dell'andamento della gestione nei suoi riflessi sul bilancio dell'ente e deve, nel contempo, fornire elementi utili all'adeguato esercizio degli altri controlli; una maggiore e capillare attenzione deve inoltre essere dedicata alla gestione degli enti in house per i quali deve essere assicurato un idoneo controllo analogo.

La Sezione raccomanda, pertanto, di strutturare il controllo in modo che adempia pienamente alle funzioni ad esso intestate dalla legge, attraverso un idoneo sistema informativo atto a rilevare, mediante, specifici indicatori, i rapporti finanziari con le società, la situazione contabile, gestionale e organizzativa delle stesse, nonché i contratti di servizio, la qualità dei servizi erogati e il rispetto delle norme di legge sui vincoli di finanza pubblica (cfr. SRC l'Emilia-Romagna, deliberazione n. 29/2021/VSGC e la citata SRC Marche n.124/2021).

La Sezione invita l'Ente a rafforzare la struttura di controllo per il controllo degli organismi partecipati ai sensi dell'art. 147 quater, comma 1, TUEL.

5. Controllo della qualità dei servizi

L'art. 147, comma 2, lett. e) del TUEL attribuisce agli enti locali il compito di *“garantire il controllo della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni, con l'impiego di metodologie dirette a misurare la soddisfazione degli utenti esterni e interni dell'ente”*.

Il Comune, in relazione al controllo in questione, è stato chiamato a motivare:

a) la scelta di effettuare l'analisi sulla qualità “effettiva” solo per singoli servizi, indicando per quali di essi la valutazione non sia stata operata;

- b) la determinazione di non estendere le rilevazioni sulla qualità dei servizi anche agli organismi partecipati;
- c) le valutazioni di opportunità alla base dell'adozione di un sistema di indicatori, elaborati ed applicati nell'anno.

In riscontro il Comune di Bergamo ha dichiarato di aver recepito la disciplina del controllo di qualità prevista dall'art. 147, comma 2, lettera g), del D.Lgs. 18 agosto 2000, n. 267 con il Regolamento sui controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 14/2013.

In particolare, l'art. 25 del ridetto Regolamento stabilisce che il Comune definisce standard di qualità e di performance per i servizi, utilizza rilevazioni tradizionali e online della *customer satisfaction* insieme a forme di confronto con gli stakeholder, individua annualmente tramite PEG – oggi PIAO – i servizi da sottoporre a indagine di qualità e i relativi indicatori, svolge misurazioni periodiche e non episodiche e pubblica gli esiti dei controlli sul sito istituzionale. L'impianto regolamentare così delineato è finalizzato ad assicurare un sistema ciclico, continuativo e coerente con i principi di efficacia, responsabilizzazione e trasparenza sanciti dal TUEL.

Nei questionari trasmessi a questa Sezione sono stati, tuttavia, inseriti in modo erroneo soltanto i dati relativi ai servizi dotati di un sistema di gestione della qualità certificato ISO 9001, vale a dire la Polizia Locale, munita di certificazione ISO 9001:2015 per il triennio 2024–2027, e lo Sportello Polifunzionale e i Servizi Demografici, certificati dal 2003.

L'Ente rappresenta, invece, un quadro articolato di rilevazioni e presidi di controllo della qualità esteso anche ai servizi non certificati e fondato su strumenti di *customer satisfaction*.

Tra i principali ambiti monitorati si collocano il Servizio ecologia e ambiente, per il quale la società affidataria Aprica S.p.A. effettua indagini con cadenza biennale in attuazione delle condizioni contrattuali e in coerenza con gli standard definiti nella Carta dei Servizi; il Servizio mobilità e trasporti, per il quale ATB Mobilità S.p.A. conduce annualmente indagini sugli utenti del trasporto pubblico locale e dei servizi connessi; i Musei civici, che utilizzano questionari digitali tramite QR code dal 2025, oltre alle ordinarie recensioni e segnalazioni online e a rilevazioni cartacee in occasione di eventi espositivi; il Contact Center, che dal 2023 raccoglie valutazioni spontanee degli utenti alla chiusura dei casi di assistenza tramite chatbot; il Servizio partecipazione e reti di quartiere, che effettua indagini nei contesti partecipativi e presso gli spazi di quartiere; i Servizi per l'infanzia e la genitorialità, che svolgono annualmente rilevazioni sulla qualità dei servizi educativi, sui servizi mensa e sugli asili nido; i Servizi in

favore delle persone con disabilità, che somministrano annualmente indagini presso gli utenti del Centro Diurno Disabili e del Centro Socio-Educativo; e infine i Servizi cimiteriali, che effettuano una rilevazione annuale rivolta all'utenza.

Per ciascuna direzione sono, inoltre, definiti obiettivi operativi che includono indicatori specificamente volti al monitoraggio della qualità dei servizi.

L'Amministrazione, inoltre, è stata chiamata a indicare i motivi per cui non sono state effettuate indagini sulla soddisfazione degli utenti (interni e/o esterni), né confronti sistematici (benchmarking) con i livelli di qualità raggiunti da altre amministrazioni analoghe.

Il Comune di Bergamo ha dichiarato di non disporre ancora di un sistema strutturato di confronto con altre amministrazioni, anche perché in molti ambiti mancano benchmark nazionali o indicatori standardizzati.

L'Ente dichiara, invero, di partecipare dal 2022 al "Questionario sull'esperienza della cittadinanza nei servizi digitali" promosso da ICityClub (FPA), quale prima esperienza organica di benchmarking, basata su dati comparabili, sebbene limitata ai servizi digitali.

In ogni caso, il Comune precisa di essersi attivato per ampliare il benchmarking oltre il settore digitale, aderire a network nazionali e regionali, definire indicatori minimi comuni al fine di garantire la comparabilità tra amministrazioni e integrare tali confronti all'interno del PIAO e del ciclo della performance.

La Sezione rimarca l'importanza di tale tipologia di controllo, diretto ad intercettare, attraverso la misura della soddisfazione del cittadino, i bisogni dell'utenza e, quindi, di fornire all'Amministrazione le reali dimensioni dello scostamento esistente tra i risultati della gestione (validati dagli altri controlli) e il grado di utilità effettivamente conseguito.

La necessità di una effettiva valutazione della qualità del prodotto o del servizio realizzato in rapporto al livello di utilità collettiva raggiunto, al fine di evitare apprezzamenti autoreferenziali, richiede verifiche di gradimento non episodiche e saltuarie, bensì metodiche e cadenzate secondo un sistema organizzativo che non può prescindere dalle rilevazioni della qualità dei servizi pubblici erogati dalla società partecipate e dalla pubblicazione delle carte dei servizi, quali strumenti privilegiati di controllo del rispetto degli impegni assunti verso l'utenza.

Infine, si rileva che dal questionario 2023 emerge il mancato raggiungimento, rispetto all'anno precedente, di un innalzamento degli standard economici o di qualità dei servizi, nel loro insieme o per singole prestazioni.

Sul punto il Comune ha fornito indicazioni per *due servizi certificati della Polizia Locale e dei Servizi demografici* certificati ISO 9001:

- per quanto concerne la Polizia Locale, nel corso del 2023 il servizio ha evidenziato un andamento complessivamente positivo, con significativi miglioramenti nei tempi medi di notifica, nell'evasione degli accertamenti anagrafici, nel rilascio delle autorizzazioni per l'occupazione del suolo pubblico e nella gestione delle segnalazioni ed esposti. Il 2023 è stato un anno particolarmente impegnativo per il personale, assorbito dalle numerose attività correlate alla manifestazione "Bergamo Brescia 2023 – Capitale Italiana della Cultura", che ha richiesto un impiego straordinario di risorse sul territorio;
- riguardo ai Servizi Demografici, il 2023 è stato caratterizzato da risultati complessivamente positivi, con un consolidamento dei tempi di definizione delle pratiche anagrafiche, un miglioramento delle attività di aggiornamento dell'AIRE e un incremento dell'efficienza nel rilascio delle certificazioni storiche, oltre al mantenimento di livelli adeguati nelle verifiche relative allo Stato Civile e alle liste elettorali. Anche la gestione dei reclami e la comunicazione con il cittadino hanno registrato un'evoluzione favorevole, grazie al rafforzamento degli strumenti informatici dedicati. L'Ente riferisce l'emersione di alcune criticità direttamente riconducibili alla carenza di personale, che hanno inciso negativamente sulla tempestività di attività considerate fondamentali, in particolare la trascrizione degli atti di matrimonio e di nascita e la gestione delle segnalazioni relative a potenziali situazioni di irreperibilità. La ridotta disponibilità di risorse umane ha, inoltre, impedito la rilevazione del grado di soddisfazione dell'utenza e ha comportato difficoltà tecniche nella misurazione dei tempi di rilascio delle certificazioni anagrafiche, limitando la possibilità di verificare in modo puntuale il rispetto degli standard previsti.

La Sezione, pur consapevole dei problemi scaturenti dalla carenza di personale, raccomanda all'Ente di programmare e attuare il controllo attraverso adeguate e costanti verifiche sulla soddisfazione dell'utenza anche con il rafforzamento degli strumenti informatici a tal fine dedicati.

6. Appendice PNRR

L'Ente, soggetto attuatore di significativi interventi finanziati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ha adottato una governance ritenuta congrua ed efficace dall'organo politico, soprattutto per quanto riguarda il coordinamento con i diversi attori istituzionali coinvolti nel raggiungimento delle milestone e dei target previsti.

Come rilevato nella deliberazione della Sezione n. 63/2025/GEST, il Comune di Bergamo sin dall'avvio dei progetti PNRR ha costituito una cabina di regia, preordinata al coordinamento e al controllo dei programmi, progetti e interventi del PNRR e PNC con disposizione di servizio del Direttore Generale n. 20 del 30 settembre 2022.

Tale struttura è stata successivamente integrata, nella sua composizione, con disposizione di servizio del Direttore Generale n. 10 del 17 gennaio 2023.

Il sito istituzionale dell'Ente, nella sezione Amministrazione Trasparente dedicata al PNRR viene regolarmente aggiornato.

P. Q. M.

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

ACCERTA

la parziale adeguatezza del sistema, stanti le criticità indicate in parte motiva e con riserva di verificare il superamento delle stesse in occasione delle prossime verifiche di competenza

INVITA

l'Amministrazione comunale all'osservanza delle raccomandazioni contenute nella presente deliberazione;

- 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 Bergamo 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