Del. n. 123 /2025/VSGC

Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente
Giovanni GUIDA	Consigliere
Paolo ONELLI	Consigliere (relatore)
Enrico TEDESCHI	Consigliere
Bruno LOMAZZI	Primo Referendario
Matteo SANTUCCI	Primo Referendario
Andrea DI RENZO	Referendario
Federica LELLI	Referendario

nella Camera di consiglio del 12 giugno 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

relativa al funzionamento del **sistema dei controlli interni del Comune di Martinsicuro – Esercizi 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 ed integrazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni ed integrazioni;

visti gli artt. 147 e ss. del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante approvazione del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (Tuel) e successive modificazioni ed integrazioni che hanno disciplinato il sistema dei controlli interni degli enti locali;

visto l'articolo 148 del citato decreto legislativo n. 267/2000;

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante "*Disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3*;

visto il "*Regolamento concernente l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti*" approvato con deliberazione delle Sezioni riunite del 16 giugno 2000, n. 14, e successive modificazioni ed integrazioni;

vista la deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti del 20 dicembre 2024, n. 2/SEZAUT/2024/INPR, che approva le linee guida per la relazione annuale del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente della Provincia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni anni 2022 – 2023 (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267- TUEL);

visti i documenti allegati alla citata deliberazione, con cui è stato fissato al 15 marzo 2024 il termine per la trasmissione della relazione, riguardante i controlli svolti nell'anno 2022 e al 15 luglio 2024, riguardante i controlli svolti nell'anno 2023 alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie;

vista la deliberazione n. 7/2025/INPR, del 30 gennaio 2025, con la quale la Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo ha approvato il Programma di controllo per l'anno 2025;

vista la ripartizione tra i magistrati delle funzioni di competenza della Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo, definita con decreto del Presidente del 16 settembre 2024, n. 10;

esaminati i referti del Sindaco del **Comune di Martinsicuro** (abitanti 16.359), elaborati sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione Autonomie ed acquisiti da questa Sezione, con prot. n. 1595 del 7/05/2024 e prot. n. 2288 del 12/07/2024;

vista la nota prot. n. 1381 del 30 aprile 2025, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti ed ulteriori elementi d'informazione;

vista la nota prot. n. 1727 del 23 maggio 2025, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

vista l'ordinanza n. 20/2025 con la quale il Presidente ha convocato la Sezione per l'odierna Camera di consiglio;

udito il relatore, Consigliere Paolo ONELLI;

FATTO E DIRITTO

1. I controlli interni negli enti locali

Il controllo interno di cui agli artt. 147 e ss. del Tuel è finalizzato a garantire il mantenimento dell'equilibrio economico-finanziario dell'Ente, la regolarità e trasparenza della gestione e il raggiungimento di obiettivi qualitativi e quantitativi nei servizi resi alla cittadinanza.

Le finalità principali del controllo includono la verifica dell'adeguatezza del sistema di controllo interno, la verifica della coerenza dei risultati gestionali con gli obiettivi, il controllo degli aspetti

normativi organizzativi, finanziari e contabili e il monitoraggio degli effetti delle politiche di finanza pubblica e degli indirizzi programmatici.

Il sistema dei controlli interni deve adattarsi continuamente alle nuove necessità amministrative e ai cambiamenti normativi, garantendo un monitoraggio costante delle risorse e delle azioni intraprese dall'Ente locale.

Il controllo interno negli enti locali è uno strumento fondamentale per garantire la trasparenza, l'efficienza e la regolarità nella gestione delle risorse pubbliche, per questo motivo i singoli controlli devono essere costantemente monitorati e aggiornati. Per tali ragioni l'implementazione non deve essere intesa come mero adempimento di un obbligo formale ma deve orientarsi ad essere "la bussola" di orientamento di processi di programmazione, monitoraggio e valutazione delle scelte strategiche e delle concrete attività gestionali finalizzati a realizzare la corretta e adeguata offerta di servizi ai cittadini da parte degli Enti nel rispetto di *standard* di qualità misurabili, dei livelli essenziali e degli obbiettivi di servizio definiti dalla legge e dai diversi strumenti di programmazione di settore.

I Sindaci dei Comuni con più di 15.000 abitanti, i Sindaci delle Città Metropolitane e i Presidenti delle Province devono redigere una relazione annuale che attesti l'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni effettuati durante l'anno.

La relazione va trasmessa alla Sezione regionale di controllo della Corte dei conti, e serve come strumento di supporto per il controllo della regolarità e legittimità della gestione finanziaria degli enti locali.

In caso di assenza o inadeguatezza dei controlli interni e sulla base degli esiti del controllo eseguito, le Sezioni giurisdizionali regionali possono irrogare sanzioni pecuniarie agli amministratori locali.

2. Analisi dei referti sul funzionamento del sistema dei controlli interni del Comune di Martinsicuro. Anni 2022 e 2023

Il Sindaco del Comune di Martinsicuro (abitanti 16.359) ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "LimeFIT", il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2022, in data 7 maggio 2024 e il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2023, in data 12 luglio 2024.

Gli esiti descrivono una serie di controlli amministrativi e finanziari effettuati dal Comune di Martinsicuro, con particolare attenzione alla regolarità amministrativa e contabile, al controllo di gestione, al controllo strategico e sugli equilibri finanziari, al controllo sugli organismi partecipati e sulla qualità dei servizi. Inoltre, viene menzionata l'implementazione delle azioni relative al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

In via preliminare, si osserva che il funzionamento dei controlli interni, relativo all'esercizio 2021, è stato oggetto di verifica di questa Sezione con deliberazione n. 226/2023/VSGC. Con l'atto in parola si è accertata la parziale adeguatezza del funzionamento dei controlli interni del Comune di Martinsicuro fornendo raccomandazioni in merito: "*al controllo di regolarità amministrativa e contabile, adeguando le modalità di campionamento e selezione degli atti, adottando i criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530), onde evitare l'utilizzo di tecniche di natura non statistica e non probabilistica; al controllo sulla qualità dei servizi, strutturando un sistema di controllo in linea con le disposizioni dell'art. 147, comma 2, lett. e) del Tuel, al fine di indirizzare l'organo preposto, eventualmente anche esterno all'Ente, verso verifiche di gradimento che non siano, come in passato, episodiche e saltuarie, ma metodiche e cadenzate, secondo un sistema organizzativo rinnovato; alle varie tipologie di controllo, provvedendo all'aggiornamento documentale del sito istituzionale, sezione Amministrazione trasparente, secondo un principio di fruibilità e accessibilità totale dei dati e dei documenti in possesso della pubblica amministrazione, con il fine di tutelare i diritti dei cittadini e di promuovere la partecipazione e forme diffuse di verifica sulle attività delle istituzioni e sull'utilizzo delle risorse pubbliche*".

Ciò premesso, l'analisi delle relazioni 2022 e 2023 ha evidenziato la necessità di acquisire ulteriori elementi per il completamento dell'attività istruttoria. Con nota a firma del Segretario Generale e del Responsabile dei Servizi Finanziari, in data 23 maggio 2025, il Comune ha corrisposto i chiarimenti richiesti da questa Sezione di controllo regionale con la nota istruttoria del 30 aprile 2025, fornendo un significativo riscontro e integrando la documentazione a disposizione di questa Sezione relativamente alle azioni intraprese e a quelle in corso di progettazione al fine di realizzare al meglio le indicazioni già fornite dalla Corte.

Di seguito si espongono, pertanto, le ulteriori valutazioni della Sezione in merito alle singole tipologie di controllo interno, oggetto di analisi per mezzo dei citati referti e del riscontro del Segretario Generale e del Responsabile dei Servizi Finanziari, per le quali si ritiene necessaria la segnalazione al fine del migliore adeguamento del sistema dei controlli interni.

Dai referti prodotti per entrambe le annualità risulta che il Comune ha eseguito il **controllo sugli atti amministrativi e contabili**, con un incremento del numero di atti esaminati rispetto all'annualità 2021. I controlli sono stati regolarmente trasmessi ai dirigenti e responsabili, questi ultimi provvedono a relazionare in ordine ai riflessi diretti o indiretti sulla situazione economico-finanziaria al fine di consentire al responsabile di ragioneria l'espressione del parere di regolarità contabile. Sono state monitorate le attestazioni sui pagamenti oltre i termini previsti dalla legge, e, in caso di irregolarità, sono state adottate misure correttive. È prevista una vigilanza periodica sugli agenti contabili e funzionari delegati, con *report* trimestrali e annuali di cassa e magazzino. Come per le precedenti annualità si ribadisce la necessità di adottare tecniche di campionamento conformi

agli *standard* internazionali (ISA 530, ISSAI 1530), abbandonando metodi non statistici e non probabilistici. Concentrando la selezione degli atti prioritariamente sulle aree di gestione a maggior rischio, come individuate nel PTPCT.

In merito al **controllo di gestione**, nella relazione l'Ente comunica di aver trasmesso alla Corte dei conti i Referti sul Controllo di gestione (ex art.198-bis Tuel), ma dalle verifiche effettuate sul protocollo e sul sistema "Conte" risultano effettuate e trasmesse esclusivamente le rilevanze sullo "Stato di attuazione di programmi", che come specificato nella nota di procedimento istruttorio non possono considerarsi atti sostitutivi dei referti sul controllo di gestione. Di fatto, pur avendo entrambi la finalità di monitorare l'efficacia e l'efficienza dell'azione amministrativa, i due strumenti rispondono a differenti presupposti normativi e presentano contenuti distinti, con obbligo di redazione parallela.

A seguito del riscontro istruttorio, il Comune informa la Sezione di aver preso atto delle osservazioni avanzate dalla Corte dei conti, assicurando che gli uffici provvederanno alla trasmissione dei referti. Al riguardo si sollecita l'elaborazione e la trasmissione del relativo referto ai sensi degli artt. 198 e 198-bis del TUEL.

Il Comune ha adottato un sistema di contabilità analitica per centri di costo, che consente di monitorare l'efficienza e l'economicità dei servizi.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi viene indicato come "alto" per i servizi amministrativi e alla persona e "medio" per i servizi tecnici.

L'Ente ha stipulato contratti di lavoro a distanza per il 5,81% dei dipendenti, ma senza monitorare l'impatto del lavoro agile sulla qualità e continuità dei servizi pubblici, e senza l'utilizzo di indicatori specifici per misurare i risultati. A riguardo, si raccomanda l'implementazione di un sistema di indicatori efficace e adeguato alla corretta attuazione delle disposizioni vigenti in materia e al migliore impiego organizzativo e gestionale delle risorse umane disponibili.

Il **controllo strategico** è integrato con il controllo di gestione, l'Ente supporta la programmazione e l'allocazione delle risorse, nonché le politiche tariffarie. Al fine di integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio effettua, a preventivo, adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione.

Allo scopo di rendere più efficiente la tipologia di controllo in parola, si raccomanda di implementare i parametri in base ai quali l'organo d'indirizzo politico verifica lo stato di attuazione dei programmi, con particolare riguardo al rispetto degli *standard* di qualità prefissati e all'impatto socioeconomico dei programmi stessi.

In merito al **controllo sulla qualità dei servizi**, dalla relazione e dalla consultazione del sito, come per i precedenti esercizi, sono emerse gravi criticità circa lo svolgimento del controllo in parola. A seguito di riscontro istruttorio, in relazione ai chiarimenti richiesti sulle motivazioni del perdurare di tali criticità, l'Ente ha riscontrato che Il Comune ha avviato iniziative per il monitoraggio della

qualità dei servizi e la rilevazione della soddisfazione degli utenti, consapevole dell'importanza del miglioramento continuo. Tra gli strumenti adottati figurano questionari presso gli sportelli e la Commissione Mensa, che coinvolge utenti e operatori nella valutazione del servizio di refezione scolastica. L'Ente è inoltre certificato EMAS, a conferma della qualità della gestione. Inoltre, è in corso un progressivo rafforzamento del sistema di valutazione, che sarà ulteriormente perfezionato per rispondere pienamente alle osservazioni sollevate**.** Si raccomanda al Comune di elaborare con urgenza le Carte dei Servizi mancanti, integrandole con un sistema strutturato di indicatori per la qualità e la trasparenza delle prestazioni. È indispensabile rendere sistematica la rilevazione della soddisfazione degli utenti e garantire un monitoraggio continuo, esteso a tutti i servizi, con pubblicazione periodica dei risultati. Ciò al fine -dovendosi ritenere conclusa la fase dell'iniziale graduale progressione- di garantire una maggiore aderenza ai principi di efficacia, trasparenza e responsabilità amministrativa richiesti.

Inoltre, come per le precedenti annualità, l'Ente dichiara di non effettuare sistematici confronti con altre amministrazioni di analogo livello. Pertanto, si invita l'Amministrazione a verificare senza indugio la necessità di utilizzare tutte le sedi istituzionali (regionale, nazionale ed euro unitarie) di confronto e coordinamento, al fine di dar luogo -costantemente- a quella attività di *benchmarking* che deve essere considerata come necessaria alla definizione e all'aggiornamento continuo dei parametri di misurazione e monitoraggio degli interventi di sviluppo dei servizi e delle prestazioni di propria competenza.

Relativamente a**l controllo sugli equilibri finanziari, d**alla relazione, risulta che durante l'esercizio, il Segretario, gli Organi di governo e i Responsabili dei servizi sono stati coinvolti più volte nel monitoraggio degli equilibri finanziari. È stato garantito che il programma dei pagamenti fosse sempre compatibile con le disponibilità di cassa. Inoltre, è stata ricostituita la consistenza delle entrate vincolate utilizzate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL.

Si raccomanda, anche per il futuro, l'osservanza dei parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile al fine di garantire il rispetto degli equilibri di bilancio e dei vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica.

Il Comune ha una struttura per il **controllo delle società partecipate**, con obiettivi strategici annuali assegnati e monitorati. Sono stati verificati i rapporti economici e patrimoniali tra il Comune e le società partecipate, anche per garantire la trasparenza e la regolarità dei contratti di servizio ed è stato monitorato il grado di compimento delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20 del Tusp. Risulta effettuata la conciliazione dei rapporti creditori e debitori tra l'Ente e gli organismi partecipati.

Le società che gestiscono servizi pubblici hanno pubblicato la Carta dei servizi e sono stati applicati indicatori relativi a efficienza, efficacia, qualità dei servizi affidati e soddisfazione degli utenti. Gli

organismi partecipati provvedono alla pubblicazione della Carta dei servizi, così come previsto dall'art. 32 del d.lgs. n. 33 del 2013.

Questa sezione raccomanda di proseguire nell'implementazione delle attività di controllo e verifica dei risultati conseguiti nei confronti degli enti strumentali e partecipati (inclusi eventuali consorzi e strutture di ambito). Ciò anche al fine di consentire l'esercizio, coerente ed ordinato, della funzione di indirizzo strategico di competenza del vertice dell'Ente.

Appendice Pnrr e Piao

L'Ente ha adottato il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), ma la sezione dedicata al "Valore Pubblico" non include l'indicatore di *out come* o impatto riferibili ad un ambito fondamentale quale, le misure di Benessere Equo e Sostenibile (BES), in coerenza con gli obiettivi dell'Agenda ONU 2030. A seguito di riscontro istruttorio il Comune fa sapere di aver avviato un'approfondita riflessione interna che ha coinvolto gli organi politici e i referenti amministrativi attraverso incontri e riunioni operative per integrare in modo organico tali obiettivi nelle future revisioni del PIAO. L'Ente evidenzia che, pur in assenza di esplicitazione formale, attua già da tempo interventi concreti di inclusione sociale e sostegno alle fasce fragili della popolazione, riconoscendo pienamente il valore strategico della sostenibilità sociale. Tali tematiche sono inoltre integrate nelle attività di certificazione ambientale EMAS.

Si raccomanda l'implementazione di tale obbligatoria attività di programmazione e rappresentazione delle attività dell'amministrazione.

Sempre a seguito di riscontro istruttorio, circa le ragioni della parziale mancata adozione di misure generali per la prevenzione del rischio di corruzione, relativamente alla rotazione degli incarichi dirigenziali e alla rotazione ordinaria del personale, l'Ente chiarisce che le funzioni dirigenziali sono affidate a Responsabili di Area titolari di posizione organizzativa, nominati dal Sindaco per tre anni. Inoltre, la rotazione è limitata dalla ridotta dimensione dell'organico e dalla specializzazione delle competenze, che rende difficile l'intercambiabilità tra settori, ma sono state attuate rotazioni in settori strategici (Urbanistica, Tributi, Affari Generali, Sociale). Per l'Area Lavori Pubblici, la continuità è ritenuta necessaria, soprattutto per garantire la corretta gestione degli interventi PNRR. Tali comprensibili richiamate circostanze consentono di suggerire l'avvio, necessario e indifferibile, di ulteriori misure necessarie a garantire la prevenzione dei rischi di corruzione -anche alternative alla rotazione- che con la necessaria terzietà permettano una supervisione continua e non invasiva dei processi anche mediante sistemi di *audit* interni o *software* di gestione che aumentino la trasparenza senza intaccare la funzionalità degli uffici.

L'Ente, soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi **PNRR**, ha istituito una *governance* per la sua attuazione, individuando specifici responsabili e procedure per il monitoraggio e la rendicontazione dei progetti finanziati. Non risultano predisposti controlli sui soggetti esterni che

eseguono gli interventi del PNRR. A seguito di riscontro istruttorio, il Comune chiarisce che non ha provveduto a formalizzare un sistema di *audit* e controllo interno a causa della carenza di risorse umane dedicate, già fortemente impegnate nella gestione operativa dei progetti e nelle attività istituzionali ordinarie. Tuttavia, è stato adottato un modello di controllo continuo e diretto, basato sul confronto quotidiano tra Sindaco, Assessore, Segretario Generale e Responsabili di Area. Le criticità vengono gestite tramite atti di indirizzo della Giunta, garantendo finora il rispetto degli obiettivi e delle scadenze previste. I sistemi informatici dell'Ente integrano i flussi informativi a supporto della funzione strategica e gestionale, al fine di verificare in corso d'opera il conseguimento degli obiettivi del PNRR nei tempi programmati, ma non sono prodotti *report* agli organi direzionali. Al riguardo si suggerisce, come già sopra indicato con riferimento alla gestione dei processi concernenti la trasparenza e l'anticorruzione, di adottare le ulteriori misure necessarie.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

DELIBERA

sulla base delle Relazioni annuali del Sindaco di Teramo, la parziale adeguatezza del sistema integrato dei controlli interni negli esercizi 2022 e 2023 (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 del Tuel), segnalando, tuttavia, la necessità di porre rimedio alle problematiche evidenziate in parte motiva, in merito:

- alla necessità di abbandonare metodi di campionamento non statistici e non probabilistici per garantire controlli efficaci e conformi agli *standard* internazionali (ISA 530, ISSAI 153), attraverso la formazione del personale, l'adozione di linee guida, l'utilizzo di strumenti digitali che automatizzino il campionamento, orientando sempre la selezione degli atti verso le aree a maggior rischio individuate nel PTPCT, in modo da assicurare un controllo oggettivo, trasparente e mirato alla prevenzione delle irregolarità estendendo e garantendo il controllo anche nei confronti di soggetti esterni attuatori di interventi di cui l'Ente è titolare a valere sul PNRR;
- alla implementazione di un sistema di indicatori efficace e adeguato in materia di lavoro a distanza in modo da garantire la corretta attuazione delle disposizioni vigenti in materia e il migliore impiego organizzativo e gestionale delle risorse umane disponibili;
- ad una sempre più efficace integrazione tra controllo strategico e controllo di gestione, al fine di assicurare una maggiore coerenza tra gli obiettivi programmati e le risorse impiegate, aumentando la capacità dell'Ente di orientare le proprie azioni verso risultati concreti e misurabili;

- all'implementazione, nell'ambito del controllo strategico, dei parametri in base ai quali l'organo d'indirizzo politico deve verificare lo stato di attuazione dei programmi, in particolare curando il rispetto degli *standard* di qualità prefissati e all'impatto socioeconomico dei programmi stessi, al fine di verificare concretamente l'impatto socioeconomico dei programmi stessi e il rispetto di *standards*, livelli essenziali e obbiettivi di servizio regolarmente e coerentemente definiti nell'ambito degli strumenti di programmazione a livello nazionale, regionale e di ambito territoriale.

- a migliorare e integrare al meglio i diversi sistemi di controllo e ad adottare tutte le misure necessarie a garantire la prevenzione dei rischi di corruzione -anche alternative alla rotazione- provvedendo a garantire la trasparenza attraverso l'aggiornamento continuo della sezione "Amministrazione Trasparente" del proprio sito istituzionale.

- a utilizzare tutte le sedi istituzionali di confronto e coordinamento, al fine di dar luogo a quella attività di *benchmarking* e prevedere nella fase di definizione degli *standard* di qualità forme di coinvolgimento attivo dei portatori d'interesse *stakeholders*;

- ad integrare quanto più possibile l'utilizzo delle valutazioni sulla qualità dei servizi anche per le funzioni svolte dal sistema degli enti strumentali e/o partecipati.

Sarà cura del Sindaco nel successivo referto sui controlli interni rendere informazioni, concrete e puntuali, sulle azioni intraprese dall'Ente al fine di superare le criticità sopra indicate anche ai fini di una successiva valutazione dell'esistenza delle condizioni di cui all'art. 148 comma 4 del TUEL.

DISPONE

che, a cura della segreteria della Sezione, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Sindaco, al Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Martinsicuro.

Ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33 del 2013, come sostituito dall'art. 27, comma 1, del d.lgs. n. 97 del 2016, la presente deliberazione deve essere pubblicata sul sito internet dell'amministrazione comunale.

Così deliberato nella Camera di consiglio del 12 giugno 2025.

PAOLO ONELLI 12.06.2025 14:45:41 GMT+02:00

Estensore

Paolo ONELLI

Presidente

Ugo MONTELLA

UGO MONTELLA CORTE DEI CONTI 16.06.2025 11:06:38 GMT+02:00

Depositato in Segreteria

Il Funzionario preposto

CARLA LOMARCO 16.06.2025 10:44:45 UTC