Repubblica italiana

La Corte dei conti

Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

composta dai Magistrati:

Ugo MONTELLA	Presidente
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 15 settembre 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

relativa al funzionamento del **sistema dei controlli interni del Comune di Giulianova – 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 Giulianova** (abitanti 23.510), elaborati sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione Autonomie ed acquisiti da questa Sezione, con prot. n. 716 del 29/02/2024 e prot. n. 1350 del 12/04/2024;

vista la nota prot. n. 1738 del 27 maggio 2025, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti ed ulteriori elementi d'informazione;

vista la nota prot. n. 3744 del 2 settembre 2025, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

vista l'ordinanza n. 27/2025 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 Giulanova. Anni 2022 e 2023

Il Sindaco del Comune di Giulianova (abitanti 23.510) ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "LimeFIT", il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2022, in data 29 febbraio 2024 e il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2023, in data 12 aprile 2024.

Gli esiti descrivono una serie di controlli amministrativi e finanziari effettuati dal Comune di Giulianova, 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. 207/2023/VSGC. Con l'atto in parola si è accertata la parziale adeguatezza del funzionamento dei controlli interni del Comune di Giulianova fornendo raccomandazioni in merito: "*al controllo di gestione, prevedendo l'elaborazione ed applicazione degli indicatori di efficienza, economicità e analisi finanziaria, funzionali, in una logica di risultato, al monitoraggio, autocorrezione e guida dei processi gestionali dell'Ente; al controllo sulla qualità dei servizi, attivando confronti sistematici (benchmarking) e prevedendo forme di coinvolgimento dei portatori d'interesse (stakeholders); all'appendice PNRR, predisponendo specifici report per gli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di conseguimento delle misure previste dal PNRR, il rispetto dei tempi programmati dalla timeline interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE.*".

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 Sindaco e del Segretario Generale, in data 2 settembre 2025, il Comune ha corrisposto i chiarimenti richiesti da questa Sezione di controllo regionale con la nota istruttoria del 27 maggio 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 Sindaco e del Segretario Generale, 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 decremento 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. Non sono state monitorate le attestazioni sui pagamenti oltre i termini previsti dalla legge. Non è prevista una vigilanza periodica sugli agenti contabili e funzionari delegati, ma a cadenza trimestrale vengono effettuate verifiche di cassa e magazzino. Si invita l'Ente a migliorare il controllo sugli atti amministrativi e contabili: con riguardo al numero e alla tipologia degli atti soggetti a controllo previo impiego di idonee e qualificate modalità di campionamento; a vigilare sul rispetto dei termini di legge previsti per i pagamenti.

In merito al **controllo di gestione**, nella relazione l'Ente comunica di non aver trasmesso alla Corte dei conti i Referti sul Controllo di gestione (ex art.198-bis Tuel) perché ancora in corso di predisposizione per entrambe le annualità.

A seguito del riscontro istruttorio, il Comune informa che per superare la criticità legata all'inadeguatezza degli strumenti di supporto alle decisioni, la Giunta comunale, insieme ai Responsabili di Area e alla società fornitrice dei *software* gestionali, sta avviando un processo di rinnovamento organizzativo. L'obiettivo è dotare il Comune di uno strumento capace di valutare l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione amministrativa, migliorando il rapporto tra obiettivi, azioni e risorse, in linea con la normativa vigente.

Tuttavia, tali pur apprezzabili informazioni, non consentono di ritenere superata l'attuale parziale inadempienza relativa alla mancata elaborazione con conseguente mancata trasmissione dei referti a questa Sezione di controllo, così come previsto dagli artt.198 e 198-bis del TUEL.

Pertanto, si sollecita l'elaborazione e la trasmissione dei referti relativi alle annualità 2022 e 2023.

Il **controllo strategico** è integrato con il controllo di gestione, l'Ente 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 grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati.

In merito al **controllo sulla qualità dei servizi**, dalla relazione e dalla consultazione del sito risulta adottata e pubblicata la Carta dei servizi riguardante: servizio refezione scolastica, Polizia Locale, Ufficio sinistri e Ufficio servizi demografici. Dalla lettura della relazione emerge che l'Ente ha provveduto all'analisi sulla qualità "effettiva" solo di alcuni dei servizi. Come per le precedenti annualità, l'Ente dichiara di non effettuare sistematici confronti con altre amministrazioni di analogo livello. A seguito di riscontro istruttorio, in relazione ai chiarimenti richiesti sulle motivazioni del perdurare di tali criticità, l'Ente ha riscontrato che - *sono state svolte indagini di qualità e customer Satisfiction sui servizi comunali (Demografici, Tributi, Infortunistica, Edilizia, ecc.), con pubblicazione dei risultati in "Amministrazione Trasparente". È stato avviato un confronto tra le Aree dell'Ente per migliorare il monitoraggio della qualità, garantendo il rispetto degli standard previsti nelle Carte dei Servizi, attraverso strumenti più efficaci di rilevazione e analisi della soddisfazione dell'utenza. Si sta valutando di potenziare il Servizio Sviluppo Sistemi Informativi, affidandogli anche il coordinamento del controllo qualità, da applicare sia ai servizi comunali diretti che a quelli gestiti da enti partecipati. Contestualmente, si prevede la revisione dei processi di monitoraggio per renderli strutturati e periodici, includendo analisi dei dati, confronti con altre amministrazioni (benchmarking) e il coinvolgimento degli stakeholder nella definizione degli standard di qualità*.

Alla luce di quanto riscontrato dall'Ente, si sollecita 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.

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 nessuno degli indicatori 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, la promozione e il sostegno alle politiche giovanili di sviluppo e di aggregazione e alla parità di genere. A seguito di riscontro istruttorio il Comune fa sapere che per colmare tale mancanza è stato avviato un percorso di collaborazione con l'Unione dei Comuni delle Terre del Sole, volto a garantire una rendicontazione puntuale degli indicatori di *out come* e impatto, e a rafforzare il sistema di monitoraggio degli effetti delle politiche pubbliche sul benessere della

comunità, da inserire nella sezione del PIAO dedicata al Valore Pubblico. Si invita a rafforzare la sinergia e la collaborazione con la nominata Unione dei Comuni stante la sua natura di ente strumentale alle funzioni di competenza di ciascuno dei comuni che lo compongono e che contribuiscono alla relativa *governance.*

A riguardo si raccomanda la tempestiva 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 la rotazione sistematica del personale per prevenire il rischio di corruzione è risultata impraticabile a causa della limitata disponibilità di dirigenti, vincoli assunzionali, carenza di organico e aumento degli adempimenti normativi. Nonostante questi limiti, l'Ente sta attuando una riorganizzazione interna e adottando misure alternative di prevenzione, tra cui lavoro collegiale, separazione delle fasi procedurali, tracciabilità, trasparenza verso terzi e formazione mirata, da integrare nel Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione e Trasparenza.

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 è soggetto attuatore di interventi finanziati con fondi **PNRR**, dal riscontro istruttorio emerge che il Comune non dispone di una struttura dedicata esclusivamente all'attività di *auditing* sui progetti finanziati; pertanto, tale funzione è svolta direttamente dai Servizi competenti: il Servizio di Sviluppo dei Sistemi Informativi per la Transizione Digitale e il Servizio Patrimonio. Sebbene i monitoraggi siano stati regolarmente effettuati per gli anni 2022-2023, è mancata la loro ufficializzazione, a cui l'Ente dichiara di provvede tramite deliberazione della Giunta comunale.

Ancora, il Comune chiarisce che il Servizio di Sviluppo dei Sistemi Informativi ha monitorato e documentato le *performance* finanziario-contabili dei progetti PNRR nelle specifiche sottosezioni di ciascuna Misura, con ampia tracciabilità anche degli atti amministrativi e tecnici connessi. Le singole fasi di gestione e avanzamento sono state curate tramite la piattaforma dedicata.

Per i progetti PNRR gestiti dal Servizio Patrimonio, il monitoraggio, controllo e rendicontazione avvengono tramite la piattaforma ReGiS, che consente di attivare tempestivamente misure correttive in caso di criticità, garantendo così il rispetto dei tempi e degli obiettivi (*target* e *milestone*) previsti.

Si raccomanda lo svolgimento di ogni attività anche ulteriore necessaria al fine di garantire la correttezza degli impieghi delle risorse e il rispetto della ormai incombente tempistica per la conclusione delle attività oggetto di tale finanziamento.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

DELIBERA

sulla base delle Relazioni annuali del Sindaco di Giulianova, 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:

- all'implementazione di prassi volte a garantire una sempre maggiore effettività e coerenza delle attività di programmazione nei vari settori di attività di competenza dell'Ente anche valorizzando le sinergie tra i diversi uffici dell'Amministrazione e nel rispetto dei principi di leale collaborazione, di sussidiarietà e di buon andamento;
- alla necessità di provvedere -entro sei mesi dalla presente deliberazione- alla trasmissione a questa Sezione di controllo, come previsto dagli artt.198 e 198-bis del T.U.E.L e alla luce di quanto statuito all'art.148 del medesimo, dei referti del sistema di controllo di gestione mancanti;
- 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 grado di assorbimento delle risorse rispetto ai risultati, 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.
- alla necessità che si prosegua nello sviluppo e nell'implementazione sostanziali del controllo relativo alla corretta e tempestiva attuazione degli interventi finanziati a valere del PNRR.

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 Giulianova.

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 15 settembre 2025.

Estensore

Paolo ONELLI

PAOLO ONELLI 15.09.2025 13:23:39 GMT+02:00

Presidente

Ugo MONTELLA

UGO MONTELLA CORTE DEI CONTI 16.09.2025 13:53:27 GMT+02:00

Depositato in Segreteria

Il Funzionario preposto

LORELLA GIAMMARIA 16.09.2025 14:43:09 GMT+02:00