



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
Andrea DI RENZO	Referendario
Chiara GRASSI	Referendario
Federica LELLI	Referendario

nella Camera di consiglio del 1° ottobre 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

relativa al funzionamento del **sistema dei controlli interni del Comune di Avezzano (AQ) - 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 Avezzano** (abitanti 40.842), elaborati sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione Autonomie ed acquisiti da questa Sezione, con prot. n. 1351 del 13/04/2024 e prot. n. 1352 del 13/04/2024;

vista la nota prot. n. 2781 del 28 luglio 2025, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti ed ulteriori elementi d'informazione;

vista la nota prot. n. 3852 dell'11 settembre 2025, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

vista l'ordinanza n. 30/2025 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 obiettivi 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 Avezzano. Anni 2022 e 2023

Il Sindaco del Comune di Avezzano (abitanti 40.842) ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "LimeFIT", il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per l'esercizio 2022, in data 15 marzo 2024 e il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per gli esercizi 2022 e 2023, in data 13 aprile 2024.

Gli esiti descrivono una serie di controlli amministrativi e finanziari effettuati dal Comune di Avezzano, 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. 325/2023/VSGC. Con l'atto in parola si è accertata la parziale adeguatezza del funzionamento dei controlli interni del Comune di

Avezzano fornendo raccomandazioni in merito: *“al controllo di regolarità amministrativa e contabile, prevedendo l'adeguamento del sistema di campionamento e scelta degli atti amministrativi da sottoporre a controllo successivo ai criteri fissati a livello internazionale (ISA 530, ISSAI 1530) e aggiornando il Regolamento sui controlli interni, tenendo conto dell'evoluzione del quadro normativo del Tuel alla luce della disciplina dell'armonizzazione contabile; al controllo di gestione, prevedendo l'elaborazione e la trasmissione del relativo referto ai sensi degli artt. 198 e 198-bis del Tuel; al controllo sugli organismi partecipati, sollecitando la trasmissione della preannunciata relazione e le informazioni in merito alla predisposizione di un “Regolamento di funzionamento” dell'Ufficio Partecipate; al controllo sulla qualità su tutti i servizi erogati, adottando le relative Carte, pubblicizzando i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti, effettuando confronti sistemici di benchmarking con analoghe amministrazioni e promuovendo l'innalzamento degli standard economici o di qualità”*.

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, in data 11 settembre 2025, il Comune ha corrisposto i chiarimenti richiesti da questa Sezione di controllo regionale con la nota istruttoria del 28 luglio 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 le considerazioni della Sezione in merito alle singole tipologie di controllo interno, oggetto di analisi per mezzo dei citati referti del Sindaco che hanno fatto emergere aspetti da segnalare ai fini di un miglioramento e adeguamento del sistema dei controlli interni.

Dai referti prodotti per entrambe le annualità emerge che il Comune ha eseguito il **controllo sugli atti amministrativi e contabili**, con un incremento del numero di atti esaminati rispetto alle precedenti annualità. I controlli sono stati regolarmente trasmessi ai dirigenti e responsabili, e sono state effettuate verifiche per accertare la regolarità amministrativa e contabile degli uffici. 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 funzionali, con verifiche trimestrali di cassa e magazzino.

In merito al **controllo di gestione**, risulta che per entrambe le annualità in esame l'Ente ha trasmesso alla Corte dei conti il Referto sul Controllo di gestione (ex art.198-bis Tuel), ma dalle verifiche effettuate sul protocollo e sul sistema “ConTe” risultano trasmesse le sole delibere di approvazione (mancanti dell'allegato) delle relazioni trimestrali del servizio finanziario sulla verifica degli equilibri e il controllo contabile della gestione, i quali pur se analizzati in modo dettagliato, non possono sostituire il referto sul controllo di gestione previsto dall'art. 198-bis del TUEL.

Tale referto costituisce un adempimento autonomo e obbligatorio, da redigere annualmente e da allegare al rendiconto della gestione. A riguardo, nella propria relazione di riscontro istruttorio,

L'Ente chiarisce che il sistema del controllo di gestione del Comune è strettamente connesso al ciclo della programmazione e gestione finanziaria dell'Ente e che è stato sinora ricompreso all'interno della relazione sulla *performance*. Ancora, viene precisato come in sede di conferenza dei dirigenti sia stata avviata una riflessione sull'efficacia del sistema sinora adottato, e sull'eventuale necessità di adeguamento delle norme regolamentari vigenti, al fine di migliorare sin da subito il ciclo operativo del controllo di gestione, adottando due distinte relazioni: quella sulla gestione e quella sulla *performance*.

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 controllo di gestione è in grado d'influenzare l'attività in corso di svolgimento, poiché gli obiettivi vengono regolarmente riprogrammati. Si raccomanda di assicurare il perseguimento dell'obiettivo di un elevato grado di integrazione e coerenza dei sistemi di monitoraggio strategico e di controllo sulla gestione.

Il grado di raggiungimento degli obiettivi viene indicato come "medio" per tutti i servizi riportati nel questionario: amministrativi, tecnici e servizi alla persona, con un leggero decremento del tasso di copertura dei costi rispetto alle precedenti annualità.

L'Ente ha stipulato contratti di lavoro a distanza per il 7,6% dei dipendenti.

Nella prospettiva di una sempre maggiore integrazione tra il **controllo strategico** e quello di **gestione** al fine di integrare il ciclo della *performance* con quello di bilancio si invita l'Ente a proseguire e migliorare l'effettuazione preventiva di adeguate verifiche tecniche/economiche sull'attuazione delle scelte da operare a livello di programmazione, applicando indicatori di mantenimento, di *performance* individuale e organizzativa, di innovazione e sviluppo e soprattutto di miglioramento della qualità dei servizi.

Allo scopo di rendere più efficiente la tipologia di controllo in parola, si raccomanda, inoltre, 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.

Si invita, in ogni caso, l'Amministrazione a dare attuazione a quanto annunciato nella citata nota di riscontro istruttorio del 11 settembre u.s. a proposito della: *"necessità di adeguamento delle norme regolamentari vigenti, al fine di migliorare – già a partire dal corrente anno – il ciclo operativo del controllo di gestione, anche attraverso l'adozione di due distinte relazioni: quella sulla gestione e quella sulla performance"*.

Sul punto, indipendentemente dalle scelte concernenti il numero delle relazioni, si ribadisce la necessità che il sistema da implementare garantisca una reportistica in grado di dar conto dei parametri di efficienza ed efficacia degli impieghi delle risorse finanziarie, strumentali e umane, sulla base dei dati puntualmente e costantemente inseriti nel sistema di controllo di gestione adottato.

In merito al **controllo sulla qualità dei servizi**, dalla relazione e dalla consultazione del sito, come per i precedenti esercizi, sono emerse 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 con deliberazione di Giunta dell'anno in corso ha approvato lo schema generale della Carta dei Servizi del Comune di Avezzano fissando le modalità per la redazione del documento da attuarsi entro il 15 novembre 2025.

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 meglio, in sede di riscontro istruttorio, l'eventuale esistenza -nei vari settori in cui si articola l'amministrazione comunale- di prassi di confronto e di benchmarking con amministrazioni consimili anche per il tramite della sezione regionale dell'Anci. In ogni caso si invita l'Amministrazione ad 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 al **controllo sugli equilibri finanziari**, dalla relazione, emerge che il responsabile del servizio finanziario ha adottato specifiche linee di indirizzo o coordinamento per il controllo degli equilibri finanziari. Durante l'esercizio, più volte gli Organi di governo, il Segretario e i Responsabili dei servizi sono stati coinvolti nel controllo degli equilibri finanziari. Sono state adottate misure per ripristinare l'equilibrio finanziario riguardo alla gestione di competenza e di cassa. L'Ente non ha utilizzato la quota libera dell'avanzo di amministrazione. Il programma dei pagamenti è stato sempre compatibile con le disponibilità di cassa. Si raccomanda l'indispensabile 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, si ricorda l'importanza del sistema dei controlli interni proprio al fine di garantire una gestione sana e trasparente di tutte le risorse pubbliche disponibili (incluse quelle di derivazione euro unitaria quali quelle del PNRR e dei Fondi strutturali) e necessarie a garantire i compiti di competenza.

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. È stato verificato il rispetto delle comunicazioni alle Sezioni regionali per le delibere che derogano al principio dell'amministratore unico. Sono previsti *report*

periodici sugli aspetti organizzativi e gestionali. Le società che gestiscono servizi pubblici hanno pubblicato la Carta dei servizi e sono stati applicati indicatori relativi a efficacia ed economicità.

Nelle note al questionario, l'Ente precisa che all'inizio dell'annualità 2023, con apposita deliberazione di Giunta, è stato approvato uno specifico Regolamento sul funzionamento dell'Ufficio Partecipate.

Appendice Pnrr e Piao

L'Ente ha adottato il Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO), ma al momento non sono stati inseriti obiettivi specifici relativi al benessere equo e sostenibile promosse dall'Agenda ONU 2030. A seguito di riscontro istruttorio, l'Ente ha riscontrato che con l'approvazione del Piano Integrato di Attività e Organizzazione (PIAO) 2023/2025 del 15 giugno scorso, la sottosezione relativa al valore pubblico è stata redatta avendo a riferimento le previsioni generali contenute nella Sezione Strategica del Documento Unico di Programmazione. La generazione di valore pubblico è prevista tramite la programmazione di obiettivi operativi specifici e dei relativi indicatori di *performance*, di efficacia quanti-qualitativa e di efficienza economico finanziaria, gestionale, produttiva, temporale e di obiettivi operativi trasversali. Il percorso di programmazione del valore pubblico sintetizzato in 8 tabelle, una per ciascuna linea di mandato, nelle quali sono indicati l'obiettivo strategico, le azioni strategiche e una selezione di obiettivi operativi. Nella tabella non si rinviene esplicitamente l'elaborazione degli indicatori di *outcome*/impatti riferibili alle misure di Benessere Equo e Sostenibile di cui all'Agenda 2030, ma la descrizione degli obiettivi operativi riportata nella tabella riferita alla linea Città Solidale, contiene una serie di attività riconducibili ai BES e che può essere misurata mediante la verifica della realizzazione delle stesse. Ancora, l'Ente precisa che nel Piano dettagliato degli obiettivi dello stesso PIAO, per ogni obiettivo, sono stati elaborati indicatori di *outcome*, con esplicito riferimento agli assi tematici finalizzati al miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini più fragili. Sempre nella nota di riscontro istruttorio, viene chiarito che - l'Amministrazione è consapevole della necessità di compiere alcuni passaggi relativi: alla graduale implementazione della categoria del valore pubblico nella programmazione dell'Ente; alla ricerca e utilizzo di un metodo scientifico per l'elaborazione degli indicatori che ne consenta la misurabilità e la valutazione d'impatto; al collegamento esplicito agli obiettivi dell'Agenda 2030.

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. 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, vengono prodotti *report* specifici indirizzati agli organi direzionali, al fine di monitorare, nel corso della gestione, il grado di

conseguimento delle misure previste dal PNRR, e il rispetto dei tempi programmati dalla *timeline* interna e da quella relativa alla rendicontazione semestrale all'UE, inoltre l'Ente ha predisposto controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR. Si raccomanda la massima cura nel tempestivo raggiungimento del sistema di *targets* e obiettivi definiti per gli interventi nelle varie Missioni in cui si articola il PNRR, prevedendo fin da ora le modalità più consone e necessarie all'integrazione e alla durata degli effetti di tali interventi anche dopo la chiusura del Programma Nazionale Ripresa e Resilienza prevista per il 2026.

P.Q.M.

La Sezione regionale di controllo per l'Abruzzo

DELIBERA

sulla base delle Relazioni annuali del Sindaco di Avezzano, di dare atto della sostanziale 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 tempestivo 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 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;
- 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 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 obiettivi di servizio regolarmente e coerentemente definiti nell'ambito degli strumenti di programmazione a livello nazionale, regionale e di ambito territoriale.
- alla necessità che l'Ente provveda all'integrazione delle informazioni concernenti la quantità e qualità dei servizi erogati anche a mezzo dei propri enti strumentali, promuovendo un'attività di revisione di tutto il sistema del controllo stesso, implementare e consolidare prassi volte a garantire una sempre maggiore effettività e coerenza delle attività di programmazione nei vari settori di attività di competenza dell'Ente; predisporre e pubblicare, sul proprio sito istituzionale, le Carte

dei servizi relativamente a ciascun servizio erogato e i sondaggi relativi alla soddisfazione degli utenti;

- 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*;

- 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;

- a garantire l'adozione di sistemi in grado di sviluppare una reportistica che dia conto dei parametri di efficienza ed efficacia degli impieghi delle risorse finanziarie, strumentali e umane sulla base dei dati inseriti nel sistema adottato; tutto ciò mediante l'aggiornamento costante delle funzioni integrate di programmazione economico-finanziaria e strategica e dei relativi controlli di gestione, al fine di migliorare le capacità dell'Ente di assicurare i necessari equilibri e l'osservanza dei parametri di una sana e corretta gestione finanziaria e contabile garantendo il rispetto dei vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica, ciò anche in considerazione di possibili future modificazioni del quadro normativo di riferimento in materia di gestione del bilancio.

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 Avezzano.

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 1° ottobre 2025.

Estensore
Paolo ONELLI

Presidente
Ugo MONTELLA

Depositato in Segreteria
Il Funzionario preposto