Del. n. 217 /2025/VSGC

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 2 dicembre 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

relativa al funzionamento del **sistema dei controlli interni del Comune di Chieti – 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 1° ottobre 2025, n. 6;

esaminati i referti del Sindaco del **Comune di Chieti** (abitanti 48.532), elaborati sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione Autonomie ed acquisiti da questa Sezione, con prot. n. 923 del 15/03/2024 e prot. n. 1365 del 15/04/2024;

vista l'ordinanza n. 34/2025 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 Chieti. Anni 2022 e 2023

Il Sindaco del Comune di Chieti (abitanti 48.532) 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 l'esercizio 2023, in data 15 aprile 2024.

Gli esiti descrivono una serie di controlli amministrativi e finanziari effettuati dal Comune di Chieti, 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. 313/2023/VSGC. Con l'atto in parola si è accertata l'inadeguatezza del funzionamento dei controlli interni del Comune di Chieti 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) ed attuando le previste procedure di verifica delle attestazioni concernenti i pagamenti oltre i termini e di monitoraggio dei flussi di liquidazione delle fatture commerciali; al controllo di gestione, prevedendo l'elaborazione e la trasmissione del relativo referto ai sensi degli artt. 198 e 198-bis del Tuel; alle carenze del controllo strategico, con particolare riguardo*

alla mancanza di documenti di verifica sullo stato di attuazione dei programmi, del controllo sugli equilibri finanziari e sugli organismi partecipati, per i quali si fa integrale rinvio alle deliberazioni sopra citate di questa Sezione, e all'assenza del controllo sulla qualità dei servizi.".

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 risulta che il Comune ha eseguito il **controllo sugli atti amministrativi e contabili**, dalla lettura dei dati emerge un incremento del numero di atti esaminati rispetto all'annualità 2021, soprattutto per quanto riguarda il controllo di regolarità tecnico-amministrativa. Non sono state monitorate le attestazioni sui pagamenti oltre i termini previsti dalla legge. È prevista una vigilanza periodica sugli agenti contabili e funzionali con cadenza trimestrale. Dalla relazione risulta che l'esito del controllo non ha rilevato casi di irregolarità; pertanto, non è stato necessario adottare misure correttive. Tuttavia, si raccomanda, nuovamente, l'implementazione di tecniche di campionamento, degli atti e delle procedure da sottoporre a controllo, in grado di verificare la regolarità e l'appropriatezza delle attività gestionali di maggiore rilevanza anche nell'ambito del PNRR. Infatti, la circostanza per la quale i controlli effettuati non hanno evidenziato la necessità di adottare interventi correttivi non deve ridurre l'impegno dell'amministrazione a migliorare costantemente la capacità di garantire regolarità, trasparenza, efficienza ed efficacia all'azione amministrativa.

In merito al **controllo di gestione**, dall'esame della documentazione trasmessa emerge che, anche per gli esercizi in esame, l'Ente non ha predisposto né trasmesso a questa Sezione, il Referto sul controllo di gestione, previsto dall'art. 198-bis del TUEL. Nelle note giustificative l'Ente motiva l'omissione sostenendo che il proprio regolamento interno non prevede tale adempimento.

Al riguardo, si osserva che l'obbligo, previsto dalla norma primaria, di effettuare il controllo di gestione e di inviare il relativo referto non può essere escluso da un regolamento interno all'Amministrazione. Il Comune di Chieti pur disponendo di un sistema di controllo di gestione non risulta ancora produrre i corrispondenti Referti e non li trasmette a questa sezione. Inoltre, il Comune non si è ancora dotato di un sistema di contabilità analitica per centri di costo, che potrebbe migliorare il monitoraggio dell'efficienza e dell'economicità dei servizi.

Ciononostante, dagli elementi informativi disponibili, forniti dall'Ente all'atto della compilazione del questionario, risulta che il controllo di gestione in uso è in grado d'influenzare l'attività in corso di svolgimento, poiché gli obiettivi vengono regolarmente riprogrammati. Il grado di raggiungimento degli obiettivi viene indicato come "alto" per tutti i servizi riportati nel questionario: amministrativi, tecnici e servizi alla persona, con un leggero incremento del tasso di copertura dei costi rispetto alle precedenti annualità. Nelle note viene specificato che nel 2023 il

controllo di gestione è stato fortemente limitato poiché l'Ente è stato impegnato nell'attuazione del piano di riequilibrio, nella successiva dichiarazione di dissesto e negli adempimenti connessi. A ciò si sono aggiunte la grave carenza di personale (l'Ente ha stipulato contratti di lavoro a distanza per il 13,29% dei dipendenti), l'assenza prolungata del dirigente finanziario e il sovraccarico di funzioni del segretario comunale, chiamato a ricoprire più incarichi e a gestire attività straordinarie. Tali condizioni hanno ridotto in modo significativo la capacità dell'Ente di svolgere regolarmente le attività di controllo di gestione. A riguardo, si ribadisce la necessità di sollecitare il Comune a una più efficace organizzazione interna, finalizzata a programmare correttamente l'azione amministrativa e a dare priorità agli interventi che ne rafforzano la capacità. Ciò richiede l'adozione di un vero e proprio **piano di rafforzamento amministrativo integrato**, **che preveda sia interventi sul fronte del personale tramite nuove assunzioni, sia la formazione continua dei dipendenti già in servizio. A questo fine è altrettanto importante il ricorso integrato alle tecnologie e l'avvio di un adeguato processo di digitalizzazione, indispensabile per garantire efficienza, tempestività e qualità nell'attività amministrativa.**

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 e di innovazione e sviluppo e soprattutto di miglioramento della qualità dei servizi.

Allo scopo di rendere più efficiente il controllo in parola, si raccomanda di dare piena attuazione ai parametri di valutazione attraverso i quali l'organo di indirizzo politico verifica lo stato di attuazione dei programmi.

In merito al **controllo sulla qualità dei servizi**, dalla relazione sembrerebbe emergere un miglioramento circa la sua impostazione, risulta effettuata analisi sulla qualità effettiva dei singoli servizi erogati, si evince la presenza di due indicatori di risultato utilizzati per rappresentare le dimensioni effettive della qualità dei servizi e delle prestazioni erogate, gli indicatori adottati sembrano soddisfare tutti i requisiti di appropriatezza inoltre, rispetto alle precedenti annualità, l'Ente sostiene di aver realizzato un innalzamento degli *standard* economici e di qualità dei servizi misurabili attraverso indicatori definiti e pubblicizzati. Questa analisi non trova tuttavia riscontro documentale all'interno del sito ufficiale dell'Ente, dalla cui consultazione non è emersa neanche la Carta dei servizi che l'Ente nella propria relazione dichiara di avere adottato e pubblicato sul sito come da normativa vigente.

Come per le precedenti annualità, il Comune dichiara di non effettuare sistematici confronti con altre amministrazioni di analogo livello. Tale ultima circostanza concorre significativamente nel determinare la riscontrata difficoltà nel processo di miglioramento degli *standard* di qualità o

economici dei servizi. In considerazione dell'importanza dell'Ente e delle caratteristiche socio-economiche che contraddistinguono il suo territorio, si invita l'Amministrazione a verificare senza indugio la necessità di utilizzare tutte le sedi istituzionali (euro unitarie, nazionale e regionale) 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.

Su quest'ultimo punto, a titolo collaborativo, si suggerisce, infine, all'Amministrazione di verificare meglio, in vista della futura compilazione dei questionari relativi al funzionamento dei controlli interni, se nell'ambito delle molteplici attività gestionali di propria competenza, ve ne siano talune che, per la loro stessa natura, mettano già l'Ente in una posizione di confronto e scambio di informazioni con altri Enti per l'attuazione di programmi (nazionali, euro unitari, regionali) eventualmente anche grazie alle attività di supporto poste in essere dall'ANCI.

Relativamente a**l 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. In merito al controllo in parola, si richiama integralmente la deliberazione n. 146/2025/PRSP, di questa Sezione.

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. 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. Anche per la tipologia di controllo in parola si richiama integralmente la sopra citata deliberazione n. 146/2025/PRSP, di questa Sezione, in particolare sulle norme che regolano un'amministrazione collegiale.

Piao, Anticorruzione e Pnrr

L'Ente ha adottato il Piano Integrato di Attività e Organizzazione **(PIAO)**, ha programmato specifici percorsi formativi e di qualificazione, per il personale preposto alla redazione del PIAO, ha inserito gli obiettivi specifici relativi alla promozione e al sostegno delle politiche per la parità di genere e quelli per il benessere Equo e Sostenibile promosse dall'Agenda 2030, ma non quelli relativi alla promozione e sostegno alle politiche giovanili di sviluppo e di aggregazione. In considerazione della assoluta attuale importanza rivestita dagli interventi sul territorio per la prevenzione del disagio sociale e la promozione dell'inclusione della popolazione giovanile, questa Sezione invita l'Ente ad

intervenire tempestivamente al fine di colmare questa grave lacuna, mediante la corretta e idonea utilizzazione delle varie risorse finanziarie di derivazione nazionale, ovvero euro unitaria, a ciò dedicate, favorendo al massimo livello possibile le forme di integrazione con gli altri soggetti istituzionali operanti nel territorio di riferimento, tenuto conto del principio di sussidiarietà. Relativamente alle forme di prevenzione del rischio di **corruzione** non risultano adottate misure circa la rotazione degli incarichi dirigenziali poiché secondo quanto riferisce il Comune la carenza di personale e di figure dirigenziali condiziona e limita la rotazione. Tale richiamata circostanza non giustifica inadempienze e ritardi, pertanto, risulta necessario e indifferibile adottare tutte le misure necessarie a garantire la prevenzione dei rischi di corruzione -anche alternative alla rotazione- investendo ad esempio in soluzioni tecnologiche che permettano una supervisione continua e non invasiva dei processi, ovvero attraverso sistemi di *audit* interni o *software* di gestione che aumentino la trasparenza senza intaccare la funzionalità degli uffici. Tale aspetto rientra nello sviluppo tecnologico già richiamato nella parte relativa al controllo di gestione. Infine, si richiede di adottare misure di monitoraggio del comportamento etico e delle *performance*, per identificare potenziali segnali di rischio senza dover ricorrere necessariamente a cambiamenti drastici nella gestione del personale.

Il Comune, infatti, 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, ma non 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 obbiettivi 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 richiamando integralmente tutte le criticità e le osservazioni formulate nella delibera n. 146/2025/PRSP:

ACCERTA

sulla base delle Relazioni annuali del Sindaco di Chieti, la permanenza - pur in un quadro in evoluzione - delle criticità, già rilevate negli esercizi 2022 e 2023, in ordine all'adeguatezza del sistema integrato dei controlli interni (ai sensi dell'art. 148 del d.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 del Tuel). Pertanto, si segnala la **necessità di porre tempestivo rimedio** alle problematiche evidenziate in parte motiva, in merito:

- alla necessità che si adotti un piano di rafforzamento amministrativo integrato finalizzato al miglioramento organizzativo nella gestione delle funzioni proprie dell'Ente;
- 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 obbiettivi di servizio regolarmente e coerentemente definiti nell'ambito degli strumenti di programmazione a livello nazionale, regionale e di ambito territoriale;
- 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;
- alla necessità di predisporre e pubblicare, sul proprio sito istituzionale, le Carte dei servizi relativamente a ciascun servizio erogato e i sondaggi relativi alla soddisfazione degli utenti;
- alla necessità che siano utilizzate 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 di proseguire nello sviluppo e nell'implementazione sostanziali del controllo relativo alla corretta e tempestiva attuazione degli interventi finanziati a valere del PNRR;

- alla necessità che si garantisca 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, 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, anche in considerazione di possibili future modificazioni del quadro normativo di riferimento in materia di gestione del bilancio.

Invita il Sindaco a trasmettere a questa Sezione - entro il 15 gennaio 2026 - una Relazione contenente tutti gli elementi necessari ad una chiara rappresentazione delle scelte, di natura programmatica, contabile, gestionale e strategica, che il medesimo Ente avrà tempestivamente assunto al fine di realizzare - fin dal prossimo esercizio finanziario - le attività di adeguamento evidenziate e richieste da questa Sezione di controllo per 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, all'Organo di revisione del Comune di Chieti e alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale Abruzzo, ai sensi dell'art. 148, comma 4, del Tuel.

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 2 dicembre 2025.

Estensore

Paolo ONELLI

PAOLO ONELLI 02.12.2025 14:33:40 GMT+01:00

Presidente

Ugo MONTELLA

UGO MONTELLA CORTE DEI CONTI 05.12.2025 10:43:09 GMT+01:00

Depositato in Segreteria

Il Funzionario preposto

LORELLA GIAMMARIA 05.12.2025 12:52:08 GMT+02:00