



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 21 ottobre 2025 ha assunto la seguente

DELIBERAZIONE

relativa al funzionamento del **sistema dei controlli interni della Provincia 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 Presidente della Provincia di Chieti, elaborati sullo schema di relazione allegato alla succitata deliberazione della Sezione Autonomie ed acquisiti da questa Sezione, con prot. n. 996 del 21/03/2024 e prot. n. 2371 del 23/07/2024;

vista la nota prot. n. 3712 del 1° settembre 2025, con la quale il Magistrato istruttore ha chiesto all'Ente chiarimenti ed ulteriori elementi d'informazione;

vista la nota prot. n. 3987 del 23 settembre 2025, con la quale l'Ente ha riscontrato le richieste istruttorie;

vista l'ordinanza n. 31/2025 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 della Provincia di Chieti. Anni 2022 e 2023

Il Presidente della Provincia di Chieti ha trasmesso, a questa Sezione, mediante l'applicativo "LimeFIT", il referto annuale sul funzionamento dei controlli interni per gli esercizi 2022 e 2023, rispettivamente in data 21 marzo 2024 e 23 luglio 2024.

Gli esiti descrivono una serie di controlli amministrativi e finanziari effettuati dalla Provincia 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. 355/2023/VSGC. Con l'atto in parola si è accertata l'adeguatezza del funzionamento dei controlli interni della Provincia di Chieti fornendo raccomandazioni in merito al controllo sulla qualità dei servizi, adottando la Carta dei

servizi e pubblicizzando i risultati delle indagini sulla soddisfazione degli utenti. Di seguito si espongono le considerazioni della Sezione in merito alle singole tipologie di controllo interno, oggetto di analisi per mezzo dei citati referti 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 la Provincia 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, con cadenza trimestrale. Sono state monitorate le attestazioni sui pagamenti oltre i termini previsti dalla legge, e, in caso di irregolarità, sono state adottate misure correttive, in particolare sono state implementate le procedure per monitorare il flusso di liquidazione delle fatture commerciali entro i termini di legge fissando un obiettivo trasversale di monitoraggio e rispetto della norma. Non è prevista una vigilanza periodica sugli agenti contabili e funzionali, ma vengono eseguite verifiche trimestrali di cassa e magazzino. Come per le precedenti annualità non sono emerse irregolarità gravi.

In merito al **controllo di gestione**, risultano inviati alla Corte dei conti e pubblicati i Referti sul Controllo di gestione (ex art.198-bis Tuel) per entrambe le annualità in esame.

L'Ente ha adottato un sistema di contabilità analitica per centri di costo, che consente di monitorare l'efficienza e l'economicità dei servizi. Sono prodotti *report* periodici tempestivi e aggiornati in grado di fornire le informazioni utili alle decisioni da prendere.

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 i servizi amministrativi e tecnici. La Provincia ha stipulato contratti di lavoro a distanza per il 9,20% dei dipendenti, ha provveduto a monitorare l'impatto del lavoro agile sulla qualità e continuità dei servizi pubblici, ma senza utilizzare indicatori specifici per misurarne i risultati. Nelle note al questionario viene specificato che il controllo sull'impatto del lavoro agile viene svolto dai Dirigenti, che fin ora non hanno rilevato alcun impatto negativo sulla continuità e qualità dei servizi prodotti dall'Ente, sia per la tipologia dei servizi erogati, sia per la tipologia di procedimenti gestita dal personale che usufruisce del lavoro agile. 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 e supporta la programmazione e l'allocazione delle risorse, nonché le politiche tariffarie. Gli obiettivi strategici sono monitorati annualmente. Per entrambe le annualità in esame, l'Ente rappresenta un alto tasso di raggiungimento degli obiettivi. Tuttavia, al fine 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, in particolare rispetto rispettando gli *standard* di qualità prefissati e l'impatto socioeconomico dei programmi stessi.

In merito al **controllo sulla qualità dei servizi**, dalla lettura della relazione e dalla consultazione del sito risulta, come per le precedenti annualità, la mancanza della Carta dei servizi. Nella relazione di riscontro istruttorio chiarisce che tale mancanza è dovuta, alla carenza di personale e all'impegno dell'Ente relativo al raggiungimento degli obiettivi del PNRR e del PIAO, ma prevede la sua redazione nei prossimi anni, una volta potenziato l'organico, al fine di realizzare un documento realmente utile al miglioramento della qualità dei servizi.

Di fatto, emerge che l'Ente ha provveduto all'analisi sulla qualità "effettiva" solo di alcuni servizi. E nelle note chiarisce che, nel periodo considerato, la Provincia non ha svolto analisi specifiche sulla qualità dei servizi, ma ha comunque monitorato aspetti come la tempestività dei pagamenti, l'accessibilità del sito istituzionale e la trasparenza delle procedure, senza però utilizzare indicatori precisi. Poiché gran parte dei servizi provinciali (es. viabilità, edilizia scolastica, urbanistica) non richiede un rapporto diretto con l'utenza, le attività di rilevazione del gradimento sono limitate. L'unico servizio per cui è stato previsto un monitoraggio della soddisfazione degli utenti è la verifica degli Impianti Termici, affidata alla società *in house* OPS S.p.A., che ha attivato un controllo di gestione per garantirne la qualità. Le rilevazioni sulla qualità dei servizi si estendono anche agli organismi partecipati.

Sebbene l'Ente eroghi prevalentemente servizi che non prevedono un'interazione diretta con l'utenza, si ritiene comunque necessario avviare una revisione complessiva del sistema di controllo in parola. Pertanto, al fine di rendere la programmazione strategica sempre più effettiva e aderente alle diverse missioni istituzionali affidate alle Province, questa sezione invita l'Ente a considerare l'opportunità della definizione di obiettivi strategici, implementati in piena coerenza con quanto previsto dall'articolo 1 della L. 7 aprile 2014, n. 56. Ciò in particolare, al fine di garantire l'esercizio delle funzioni di area vasta, attraverso il coordinamento territoriale e il supporto ai Comuni (con particolare attenzione a quelli di minori dimensioni, spesso privi delle risorse e delle competenze tecniche necessarie a garantire servizi essenziali in modo autonomo) e lo sviluppo di iniziative di collaborazione istituzionale con gli enti locali al fine di facilitare l'accesso alle risorse e contribuire a processi di capacitazione amministrativa finalizzati al miglioramento della qualità dei servizi nei territori più fragili.

Permane, inoltre, una criticità relativa alla mancata pubblicazione degli esiti delle rilevazioni sulla soddisfazione degli utenti ferma al 2019. In tal senso, la Sezione invita l'Ente a provvedere, al fine di assicurare maggiore trasparenza e *accountability*.

Relativamente al **controllo sugli equilibri finanziari**, il Responsabile del servizio finanziario ha definito apposite linee di indirizzo e coordinamento per assicurare un'efficace attività di verifica.

Nel corso dell'esercizio, il monitoraggio è stato svolto con il coinvolgimento diretto degli Organi di governo, del Segretario e dei Responsabili dei servizi, in diverse occasioni. Non si è reso necessario adottare interventi correttivi per il ripristino degli equilibri. È stata inoltre assicurata la compatibilità del programma dei pagamenti con le effettive disponibilità di cassa. Si raccomanda, di proseguire con la costante osservanza dei parametri di 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.

La Provincia 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 l'Ente e le società partecipate, anche per garantire la trasparenza e la regolarità dei contratti di servizio ed è stato monitorato il grado di attuazione delle misure di razionalizzazione delle partecipazioni societarie ai sensi dell'art. 20 del Tusp. Sono previsti *report* periodici sugli aspetti organizzativi e gestionali. Le società che gestiscono servizi pubblici non hanno pubblicato la Carta dei servizi. Risultano applicati indicatori relativi a efficienza, economicità, redditività, qualità dei servizi e soddisfazione degli utenti, mostrando un miglioramento rispetto all'annualità 2021 che non prevedeva alcun indicatore.

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 e alla promozione e sostegno alle politiche giovanili di sviluppo e di aggregazione. A riguardo, nella nota di riscontro istruttorio, l'Ente chiarisce che: *“Riguardo al Benessere Equo e Sostenibile (di seguito BES) nelle Province e Città metropolitane lo stesso è ancora in fase di consolidamento, ostacolato dalla mancanza di una riforma strutturale del comparto e dalla gestione disomogenea delle funzioni da parte delle Regioni pertanto, in tale contesto di instabilità amministrativa e finanziaria, risulta difficile collegare in modo chiaro le attività dell'Ente agli indicatori BES, tranne che per due aspetti: scuole accessibili e capacità di riscossione, già monitorati tra gli obiettivi strategici dell'Ente, anche se non esplicitamente legati agli indicatori BES. Per quanto attiene agli obiettivi dell'Agenda ONU 2030 sebbene gli obiettivi siano presenti negli indirizzi programmatici della Provincia di Chieti, è difficile tradurli in indicatori di performance concreti, a causa della limitata corrispondenza con le funzioni attualmente assegnate all'Ente”*.

Nel prendere atto delle informazioni fornite in sede di riscontro istruttorio si rinnova l'invito all'Ente a porre la massima attenzione nelle attività di programmazione concernenti gli ambiti di propria competenza, ivi inclusi quelli a supporto degli enti locali del proprio territorio. Ciò, al fine di contribuire ad una migliore performance complessiva delle amministrazioni in materia di servizi ai cittadini, per i quali risultino *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.

Sulla base degli obiettivi strategici in materia di prevenzione e della trasparenza definiti dall'organo d'indirizzo, vengono verificate la funzionalità e l'efficacia delle misure di contrasto alla corruzione. Tra le misure generali di prevenzione del rischio di corruzione sono adottate tutte quelle previste dal questionario tranne la rotazione degli incarichi dirigenziali e la rotazione ordinaria del personale, ma vengono attuate misure alternative, inoltre nelle note è stato specificato che: *"Come si evince dal monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione inserite nel PIAO 2023-2025, nell'ambito della sottosezione Rischi corruttivi e trasparenza: "la rotazione del personale, sebbene non realizzata in modo sistematico, è stata, di fatto, compiuta attraverso la riorganizzazione strutturale dell'Ente, con la creazione di nuovi Settori, la nomina di un nuovo Dirigente e la riallocazione di diversi servizi"*. A riguardo, risulta necessario implementare tutte le misure 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. Sulla base degli obiettivi strategici in materia di prevenzione e della trasparenza definiti dall'organo d'indirizzo, vengono verificate la funzionalità e l'efficacia delle misure di contrasto alla corruzione. Le misure generali di prevenzione del rischio di corruzione risultano tutte adottate. Si invita l'Amministrazione a fare un uso sistematico e generalizzato di quelle innovative modalità gestionali -di seguito illustrate- sperimentate in occasione del PNRR.

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. È stato previsto il rafforzamento delle risorse umane e la creazione di un sistema di auditing per migliorare l'attuazione dei progetti.

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, non vengono prodotti *report* specifici indirizzati agli organi direzionali, ma sono predisposti controlli sui soggetti esterni che eseguono gli interventi del PNRR. A riguardo, nella nota di riscontro istruttorio viene specificato che oltre ai controlli previsti dalla normativa, già nell'anno 2023 sono stati effettuati controlli più approfonditi sulle attività poste in essere dai Servizi che gestiscono fondi PNRR. Nell'anno 2024, è stato stipulato anche un apposito protocollo d'intesa con il Comando provinciale della Guardia di finanza di Chieti, per il miglioramento dell'efficacia delle misure volte a prevenire e contrastare le possibili violazioni connesse agli interventi di sostegno e finanziamento del PNRR, di cui la Provincia di Chieti è beneficiaria.

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 Presidente della Provincia di Chieti, 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 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 predisposizione 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, con particolare riferimento a quelle di maggiore rilevanza, anche nell'ambito del PNRR;

- 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;

- 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 della programmazione e del controllo strategico, dei parametri mediante i quali l'Ente, sulla base dell'insieme delle previsioni di cui all'articolo 1 della legge 7 aprile 2014, n. 56, programma e verifica lo stato di attuazione dei programmi, in particolare curando l'impatto socioeconomico dei programmi stessi e contribuendo, mediante le attività di coordinamento e di supporto agli enti del territorio, al 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 luce della natura dei servizi resi dalla Provincia, che non sono generalmente rivolti direttamente all'utenza finale, si raccomanda comunque di rafforzare il controllo sulla qualità dei servizi erogati, anche in relazione alle attività affidate alle società partecipate, nonché la

realizzazione e diffusione di sondaggi periodici sul livello di soddisfazione degli utenti, al fine di garantire maggiore trasparenza, *accountability* e orientamento al miglioramento continuo;

- 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;

DISPONE

che, a cura della segreteria della Sezione, copia della presente deliberazione sia trasmessa al Presidente della Provincia, al Presidente del Consiglio provinciale, al Segretario generale, nonché al Presidente del Collegio dei revisori dei conti e all'Organismo di valutazione della Provincia di Chieti, per quanto di rispettiva competenza e per la doverosa informazione al Consiglio provinciale.

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 21 ottobre 2025.

Estensore

Paolo ONELLI

Presidente

Ugo MONTELLA

Depositato in Segreteria

Il Funzionario preposto