

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 18 dicembre 2014, composta dai magistrati:

Stefano SIRAGUSA	Presidente
Daniele CAPRINO	Consigliere
Marco FRATINI	Referendario - relatore

VISTO l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

VISTA la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 T.U. delle leggi sull'ordinamento della Corte dei conti, approvato con R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e le successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTO l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli Enti locali;

VISTO il D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, come convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012 e s.m.i.;

VISTO in particolare l'art. 148 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali, novellato dall'art. 3, co. 1, sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012;



VISTE le Linee guida per il referto semestrale dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dei comuni con oltre 15.000 abitanti sulla regolarità della gestione amministrativa contabile, nonché sulla adeguatezza ed efficacia dei controlli interni ai sensi dell'art. 148 TUEL, approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 4 dell'11 febbraio 2013, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.57 dell'8 marzo 2013, le quali prevedono la possibilità di adattamenti dello schema di relazione da parte delle Sezioni regionali, che tengano conto delle peculiarità degli enti controllati e delle singole realtà locali;

VISTA la deliberazione n. 332/2013/INPR con cui questa Sezione ha, conseguentemente, adottato:

- le "Linee guida per il referto semestrale (art. 148 tuel) sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni nei comuni siciliani con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e nelle province regionali"
- lo "Schema di relazione per il referto semestrale del Sindaco, per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti e del Commissario straordinario della Provincia regionale".

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 428/2014/CONTR con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza ai fini degli adempimenti di cui al citato articolo 148 del TUEL;

UDITO il Magistrato Istruttore, dott. Marco Fratini;

UDITI, in rappresentanza dell'Ente, il Sindaco, Rag. Giuseppe Agrusa, e il Segretario generale, dott. Alessandro Gugliotta.

Premesso che

L'art. 148 del TUEL, come riformulato dall'art. 3, co. 1, lett. e) del D.L. n. 174/2012 (convertito dalla legge n. 213/2012), dispone(va) che "Le sezioni regionali della Corte dei conti verificano, con cadenza semestrale, la legittimità e la regolarità delle gestioni, nonché il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della Provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette semestralmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato, sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti entro trenta giorni dalla data di entrata in

vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale”.

Le riferite disposizioni prevedono un nuovo strumento di valutazione, in corso d'esercizio, da parte delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, della legittimità e regolarità delle gestioni, dedicando particolare attenzione, oltre che ai dati strettamente finanziari, al sistema dei controlli interni degli enti locali.

Le finalità di fondo della nuova modalità di controllo prevista dall'art. 148 Tuel, antecedentemente alla modifica legislativa di cui al D.L. 24 giugno 2014, n. 91 *infra* riportate, sono state individuate dalla Sezione per le Autonomie, nella citata deliberazione n. 4/2013, nei seguenti punti:

- verifica dell'adeguatezza funzionale e dell'effettivo funzionamento del sistema dei controlli interni;
- valutazione degli strumenti diretti a verificare la coerenza dei risultati gestionali rispetto agli obiettivi programmati;
- verifica dell'osservanza dei principali vincoli normativi di carattere organizzativo, finanziario e contabile;
- rilevazione degli eventuali scostamenti dagli obiettivi di finanza pubblica;
- monitoraggio in corso d'anno degli effetti prodotti in attuazione delle misure di finanza pubblica e dei principali indirizzi programmatici dell'ente;
- consolidamento dei risultati con quelli delle gestioni degli organismi partecipati.

Il primo schema di relazione, approvato dalla Sezione Autonomie con la citata deliberazione n. 4/2013 e -per gli enti della Regione siciliana- da questa Sezione di controllo con la deliberazione n. 332/2013, relativamente al 1° semestre 2013 consente la rilevazione di una serie di aspetti attinenti: all'organizzazione dell'ente, ai sistemi informativi, al sistema dei controlli interni; trattasi, in sostanza, di dati che restano acquisiti alla Sezione di controllo come base informativa sulle caratteristiche di ciascun ente locale esaminato, utile anche per le future rilevazioni semestrali.

Lo schema di relazione in esame si compone di due sezioni. La prima sezione, dedicata alla regolarità della gestione amministrativa e contabile, è volta ad acquisire notizie sul rispetto dei parametri della regolarità amministrativa e contabile, evidenziando eventuali lacune gestionali in grado di alterare i profili di una sana e corretta gestione finanziaria. La seconda sezione, dedicata all'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni, intende rilevare, mediante la rappresentazione puntuale dello stato di attuazione degli stessi negli enti scrutinati, le eventuali criticità di fondo nel sistema organizzativo-contabile.

Per dare compiuta attuazione al disposto legislativo e nel recepire, con i necessari adeguamenti, i contenuti del predetto schema di relazione questa Sezione ha adottato la deliberazione n. 332/2013/INPR, con la quale invitava i Presidenti delle Province ed i Sindaci dei comuni con oltre 15.000 abitanti a compilare e trasmettere il Referto relativo al I semestre 2013,

sotto forma di questionario, entro il termine del 15 dicembre 2013; mentre per quello relativo al II semestre il termine ultimo è stato fissato al 30 marzo 2014.

Nelle more dell'espletamento del suddetto controllo l'art. 148 è stato modificato dall'art. 33 (Semplificazione e razionalizzazione dei controlli della Corte dei conti) del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116. Il nuovo testo prescrive che: "Le sezioni regionali della Corte dei conti, con cadenza annuale, nell'ambito del controllo di legittimità e regolarità delle gestioni, verificano il funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale. A tale fine, il sindaco, relativamente ai comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, o il presidente della provincia, avvalendosi del direttore generale, quando presente, o del segretario negli enti in cui non è prevista la figura del direttore generale, trasmette annualmente alla sezione regionale di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato sulla base delle linee guida deliberate dalla sezione delle autonomie della Corte dei conti e sui controlli effettuati nell'anno, entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore della presente disposizione; il referto è, altresì, inviato al presidente del consiglio comunale o provinciale."

Considerato che

La relazione semestrale del Sindaco del Comune di Carini, redatta ai sensi dell'art. 148 TUEL, antecedentemente alla riferita modifica legislativa, è stata trasmessa, relativamente al I semestre 2013, in data 20 febbraio 2014, fornendo le informazioni concernenti le caratteristiche generali della popolazione, del territorio e dell'economia insediata, nonché l'indicazione dei dati di carattere generale relativi alle risorse umane, strumentali, tecnologiche utilizzate per la gestione dei servizi resi e dei sistemi informativi impiegati. La relazione semestrale relativa al secondo semestre, invece, non è stata trasmessa.

Preliminarmente, va sottolineato che il referto in questione si presenta incompleto e carente nelle informazioni per la mancata approvazione del bilancio di previsione e conseguentemente dei fondamentali documenti di programmazione dell'Ente, tra cui principalmente il PEG e la relazione previsionale e programmatica.

Ciò non ha consentito a questa Sezione di espletare in maniera adeguata il controllo sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni per l'esercizio 2013.

Dall'esame della suddetta relazione e dei relativi allegati sono emerse numerose e rilevanti criticità con riferimento ad entrambi i suddetti ambiti del controllo, come di seguito riportato:

A. REGOLARITÀ DELLA GESTIONE AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZ. I)

1.A. Programmazione

1. La mancata approvazione del piano generale di sviluppo;
2. la mancata previsione di un modello di programmazione e di controllo integrato;

3. il mancato riscontro della coerenza del PEG con il bilancio e con i programmi e i progetti illustrati nella relazione previsionale e programmatica a seguito delle modifiche introdotte dall'art.3, comma 1, lettera g-bis) del d.l. 174/2012. L'ente imputa tale incoerenza alla mancata approvazione del bilancio di previsione;

4. il mancato adeguamento dell'ordinamento dell'Ente alle disposizioni previste, per i servizi pubblici locali, dall'art. 34, comma 20 e 21, del d.l. 179/2012, convertito dalla legge 17.12.2012, n. 221 e ai principi di libera iniziativa economica privata;

5. la mancata verifica del grado di copertura dei costi dei singoli servizi pubblici locali, garantito dall'applicazione delle tariffe vigenti;

6. l'incoerenza del programma triennale dei lavori pubblici e di realizzazione delle opere con il bilancio e il piano dei pagamenti. L'ente imputa tale incoerenza alla mancata approvazione, nel primo semestre 2013, del Piano triennale delle OO.PP. e del bilancio di previsione.

1.B. Gestione

1.B.1. Entrate

1. L'assenza di valutazioni, nel I semestre 2013, circa l'efficienza della gestione delle entrate relativamente alle quote effettivamente riscosse e quelle rimaste da riscuotere e l'assenza di informazioni in merito alla percentuale d'inesigibilità delle entrate;

2. l'inidoneità del grado di riscossione delle entrate di competenza (riscossione/accertamenti) a garantire gli equilibri di cassa anche avendo riguardo all'andamento storico.

1.B.2. Spese

1. La mancata realizzazione di processi di razionalizzazione e riorganizzazione amministrativa, in relazione agli obiettivi di riduzione delle spese di funzionamento;

2. l'assenza di informazioni in merito alla percentuale di beni e servizi acquistati dall'ente mediante ricorso a centrali di committenza e ai servizi esternalizzati;

3. la mancata effettuazione di una valutazione di convenienza economica dell'esternalizzazione dei servizi rispetto alla gestione diretta;

4. la mancata adozione della delibera di ricognizione degli organismi partecipati dall'Ente, di cui all'art. 3, comma 27, della L. 24 dicembre 2007, n. 244, nonché della deliberazione di cui all'art. 34, comma 20, del d.l. 179/2012 relativamente ai servizi pubblici locali di rilevanza economica;

5. la necessità di verificare la sussistenza dei presupposti previsti dalle leggi vigenti per il corretto ricorso alle varie tipologie di affidamento di lavori, servizi e forniture. A tal riguardo, con riferimento agli affidamenti relativi al I semestre 2013, si rileva:

a. n. 14 lavori, n. 52 servizi e n. 29 forniture per un totale di 95 affidamenti, di cui n. 56 procedure negoziate senza pubblicazione di bando;

b. n. 4 casi di rinnovo contrattuale senza fornire ulteriori informazioni in merito;

6. la mancata indicazione delle percentuali di realizzazione del programma triennale dei lavori pubblici nell'ultimo triennio;

7. la mancata effettuazione della stima del contenzioso che potrebbe potenzialmente generare passività. A tal riguardo si evidenzia un numero elevato di nuovi giudizi promossi dall'Ente (77 nel I semestre 2013) e n. 28 giudizi conclusi nell'anno con oneri a carico dell'Ente in ordine ai quali l'ente non riferisce di aver effettuato o meno accantonamenti in bilancio.

1.C. Trasparenza

La mancata adozione dei regolamenti volti a disciplinare le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo.

A. ADEGUATEZZA ED EFFICACIA DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI (SEZ. II)

2.A. Ricognizione del sistema dei controlli interni

1. La parziale attuazione del regolamento che disciplina il sistema dei controlli interni e l'assenza di un'articolazione strutturale e funzionale degli organi e degli uffici;

2. la mancata introduzione di un sistema di contabilità analitica ed economico-patrimoniale.

2.C. Controllo di gestione

La mancata attivazione del controllo di gestione all'interno dell'ente e conseguentemente la mancata adozione di tutti gli strumenti necessari al suo espletamento.

2.D. Altre forme di controllo

Organismi partecipati

Con riferimento agli organismi partecipati, nonostante l'ente sia tenuto all'obbligo normativo solo a decorrere dall'esercizio 2015, non risultano intraprese iniziative concrete per l'avvio dei controlli di cui all'art.147-quater del TUEL. In particolare, si fa riferimento al monitoraggio sulla solidità economica, patrimoniale e finanziaria degli organismi partecipati, con particolare riguardo ai riflessi sugli equilibri di bilancio dell'ente.

Equilibri finanziari

3. La mancata conformità del regolamento di contabilità alle disposizioni di cui all'art. 147-quinquies del TUEL;

4. la mancata effettuazione della valutazione degli effetti prodotti dai risultati di gestione degli organismi esterni sul bilancio finanziario dell'ente;

5. criticità connesse alla tempestività dei pagamenti (ex art. 9 del d.l.78/2009) in relazione alle quali l'ente riferisce di riscontrare notevoli carenze di liquidità e di ricorrere frequentemente ad anticipazione di cassa;

6. la presenza di procedure per il riconoscimento di debiti fuori bilancio (ex art. 194 del TUEL), in assenza di idoneo stanziamento in bilancio.

2.E. Controllo di regolarità amministrativa contabile

1. L'assenza di informazioni in merito al numero di atti esaminati nel semestre e alle eventuali irregolarità rilevate e sanate;

2. l'assenza di un sistema di audit interno e la mancata ridefinizione dei ruoli e delle responsabilità dei dirigenti;

3. l'assenza di informazioni in merito alla frequenza delle verifiche di cassa e sulla regolarità dei registri contabili;
4. la mancata effettuazione di specifiche ispezioni o indagini rivolte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile relativa a specifici uffici, servizi, progetti;
5. l'assenza di verifiche concrete in merito alla regolarità amministrativo-contabile degli atti e al rispetto dei limiti di cui all'art. 163 del Tuel durante il periodo di esercizio provvisorio e di gestione provvisoria.

Con riferimento al secondo semestre 2013, invece, allo stato degli atti, non risulta pervenuto il relativo referto, benché abbondantemente decorso il termine assegnato (31/03/2014).

Con note del 16 e del 18 dicembre 2014, in relazione alle criticità rilevate, l'Ente ha dedotto quanto segue:

- i) nel corso del 2014 è stato adeguato il regolamento di contabilità;
- ii) il grado di copertura dei costi dei singoli servizi è verificato nell'ambito del processo di rendicontazione finanziaria;
- iii) non vi sono servizi pubblici a rilevanza economica;
- iv) l'Ente ha cercato di razionalizzare la propria gestione attraverso diversi interventi di ristrutturazione organizzativa;
- v) l'acquisizione di beni e servizi è svolta con costante ricorso alle convenzioni Consip;
- vi) è stato già avviato un percorso volto al miglioramento dei servizi, per verificare la possibilità della relativa gestione, internamente o con ricorso all'esterno, in relazione ai principi di efficienza ed economicità;
- vii) la verifica dei presupposti di legge circa le modalità di scelta del contraente per lavori servizi, e forniture è effettuata sia in sede di controllo preventivo, sia in sede di controllo di regolarità amministrativa e contabile;
- viii) l'Ente ha già provveduto a una più puntuale ricognizione dei debiti fuori bilancio;
- ix) l'Ente sta verificando la necessità di procedere all'aggiornamento del regolamento sulla pubblicità dello stato patrimoniale delle cariche elettive;
- x) con il regolamento sui controlli interni si è ridefinita in via generale l'organizzazione dell'Ente;
- xi) il controllo di gestione troverà puntuale attuazione;
- xii) l'attività di controllo degli equilibri finanziari è comunque svolta, nell'ambito delle previsioni di legge, dal Collegio dei Revisori;
- xiii) il Segretario comunale ha già avviato le procedure di controllo successivo;
- xiv) a causa del ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione dell'esercizio 2013, molti dei quesiti proposti dallo schema-tipo non hanno ricevuto adeguate risposte, ma sono state comunque realizzate verifiche e controlli sulla regolarità amministrativa e contabile. Nonostante le deduzioni dell'Ente, devono confermarsi tutti i rilievi oggetto del deferimento, sopra riportati.

Permangono, infatti, tutte le criticità relative alla regolarità della gestione amministrativa e contabile (con riguardo alla programmazione, alla gestione delle entrate e delle spese e alla trasparenza) e all'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (con riguardo alla ricognizione del sistema dei controlli interni, al controllo di gestione, alle altre forme di controllo e al controllo di regolarità amministrativa contabile, oltre all'omesso invio del referto relativo al II semestre 2013, che non ha consentito alla Sezione l'espletamento del relativo controllo.

Ritenuto che

gli elencati rilievi critici impongono la loro segnalazione al Sindaco del Comune di Carini, con riserva di ulteriore valutazione in occasione dell'esame della relazione relativa all'esercizio 2014, tenuto altresì conto delle difficoltà legate alla prima applicazione delle disposizioni e delle misure di adeguamento annunciate - ai fini dell'eventuale segnalazione alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, ex art. 148, comma 4, TUEL, nel testo introdotto dal d.l. n.174/2012 e relativa legge di conversione.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana

DELIBERA

- di segnalare gli esiti del presente controllo al Sindaco del Comune di Carini, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di Revisione dei conti;
- di riservarsi ogni ulteriore valutazione per le successive attività di competenza, all'esito dell'esame dei successivi referti, anche alla luce delle sopraggiunte modifiche normative.

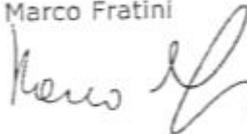
DISPONE

che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione, da pubblicare sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, sia trasmessa ai predetti Organi.

Così deliberato in Palermo nell'adunanza del giorno 18 dicembre 2014.

IL MAGISTRATO RELATORE

Marco Fratini



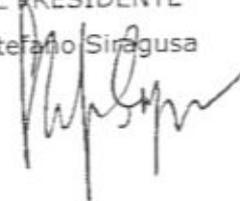
Depositata in segreteria il



16 FEB. 2015

IL PRESIDENTE

Stefano Siragusa



IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)

