

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 13 ottobre 2016, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Stefano Siragusa	- Consigliere
Tommaso Brancato	- Consigliere
Sergio Vaccarino	- Primo Referendario
Francesco Antonino Cancilla	- 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;

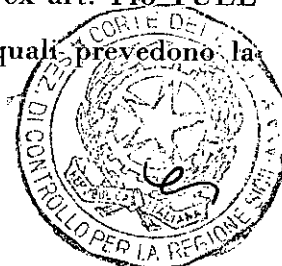
-visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

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

-visto il decreto legge n. 174 del 10 ottobre 2012, come convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012;

-visto, in particolare, l'art. 148 del testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

-viste le linee guida approvate a livello nazionale in merito ai controlli ex art. 148 TUEL dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 6/2016/INPR, 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. 67/2016/INPR di questa Sezione, con la quale sono state adottate le *“Linee guida per il referto (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”* nonché lo *“Schema di relazione per il referto del Sindaco, per i comuni con popolazione superiore a 15.000 abitanti”*;

-visto il referto del Comune di Castellammare del Golfo sulla regolarità della gestione e sull’adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) relativamente all’anno 2015;

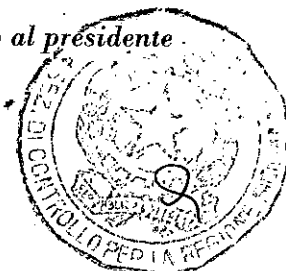
-vista la relazione del magistrato istruttore;

-vista l’ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 230/2016/CONTR del 10 ottobre 2016 con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l’odierna adunanza al fine di pronunciarsi in ordine alle anzidette osservazioni;

-uditi il relatore, Referendario Francesco Antonino Cancilla, nonché, per il Comune di Castellammare del Golfo, il Sindaco, dott. Nicolò Coppola, l’Assessore al bilancio, dott. Giuseppe Fausto, il Segretario generale, dott.ssa Piera Mistretta, il Responsabile del II settore, dott. Gianluca Coraci;

-esaminata la memoria del Comune di Castellammare del Golfo acquisita al protocollo della Sezione al n. 8224 del giorno 12 ottobre 2016;

L’art. 148, comma 1, del TUEL (Controlli esterni) prevede che: *“1. 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”*.



Il successivo comma 4 del citato articolo stabilisce, altresì, che: “4. *In caso di rilevata assenza o inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di cui al secondo periodo del comma 1 del presente articolo, fermo restando quanto previsto dall'articolo 1 della legge 14 gennaio 1994, n.20, e successive modificazioni, e dai commi 5 e 5-bis dell'articolo 248 del presente testo unico, le sezioni giurisdizionali regionali della Corte dei conti irrogano agli amministratori responsabili la condanna ad una sanzione pecuniaria da un minimo di cinque fino ad un massimo di venti volte la retribuzione mensile lorda dovuta al momento di commissione della violazione*”.

Le riferite disposizioni prevedono un nuovo strumento di valutazione -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 sono state individuate dalla Sezione delle Autonomie nei seguenti punti:

- verifica dell'adeguatezza 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;
- monitoraggio 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.

Le linee guida disciplinanti il controllo ex art. 148 TUEL sono state approvate a livello nazionale dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 6/2016/INPR;

Con deliberazione n. 67/2016/INPR questa Sezione ha, pertanto, adottato le linee guida per il referto annuale ex art. 148 TUEL.

Ciò premesso, esaminata la relazione ex art. 148 TUEL trasmessa dal Comune di Castellammare del Golfo, il competente magistrato, sulla base dell'istruttoria espletata e della documentazione pervenuta, ha richiesto la pronuncia del Collegio su numerosi specifici profili di criticità, illustrati nella nota di deferimento.

Con nota prot.n. 44379 del giorno 11 ottobre 2016, trasmessa alla Sezione per mezzo di PEC, acquisita in Sezione in pari data al prot. CdC n. 8224, il Comune ha depositato appositamente



memoria, i cui contenuti sono stati illustrati dai rappresentanti dell'amministrazione presenti all'adunanza.

Per ciascuno dei motivi di deferimento vengono partitamente e sinteticamente riportate le deduzioni del Comune unitamente alle valutazioni conclusive del Collegio.

1. Controllo di regolarità amministrativa e contabile:

-gli esiti del controllo di regolarità amministrativa effettuato nel corso dell'esercizio 2015 hanno permesso di rilevare 123 irregolarità su un totale di 284 atti esaminati; solo 5 sono state sanate.

Il Comune in memoria ha premesso che il primo regolamento sui controlli interni è stato approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 2 del giorno 8 gennaio 2013 ed è stato successivamente integrato con deliberazione consiliare del 29 dicembre 2014, n. 137. Il primo controllo di regolarità per l'esercizio 2015 è stato eseguito il 28 gennaio 2016, senza report intermedi; è stato necessario rimodulare l'organigramma dell'ente, al fine di individuare un ufficio preposto al controllo, presso il quale operano due dipendenti. L'ente ha chiarito che vi è stato un problema nella trasmissione dei dati; in realtà, gli atti esaminati sono stati cinquantanove, mentre sono state rilevate cinque irregolarità non sanate.

La Sezione osserva che il controllo di regolarità deve essere rafforzato, sia mediante l'incremento degli atti da sottoporre ad esame sia mediante la predisposizione delle misure occorrenti per sanare le illegittimità rilevate; ciò deve mirare ad assicurare il buon andamento e a prevenire possibili contenziosi, che, peraltro, possono determinare passività per l'ente.

2. La mancata attuazione dei seguenti sistemi di controllo:

-controllo di gestione;

-controllo strategico;

-controllo sugli equilibri finanziari (eccettuata l'adozione di atti di indirizzo da parte del responsabile del servizio finanziario e la verifica della compatibilità tra il programma dei pagamenti e la disponibilità di cassa);

-controllo sugli organismi partecipati;

-controllo sulla qualità dei servizi.



In merito al controllo di gestione, il Comune in memoria ha dedotto che il piano degli obiettivi 2015 è stato approvato dalla Giunta unitamente al PEG il 10 dicembre 2015, subito dopo l'approvazione del bilancio di previsione, sicché, a causa di tale ritardo del documento contabile fondamentale, non sono state effettuate relazioni infra annuali ma sono state redatte soltanto quelle annuali per ciascun settore. Il nucleo di valutazione ha esaminato tali relazioni in occasione delle valutazioni per l'attribuzione della retribuzione di risultato.

Il Collegio osserva che il differimento del termine ultimo per dotarsi del bilancio previsionale non impedisce all'ente la tempestiva adozione dello strumento di programmazione a valenza autorizzatoria; si richiamano, al riguardo, i contenuti della deliberazione dalla Sezione delle Autonomie n. 23/2013/INPR e, in particolare, le considerazioni della stessa pronuncia circa l'opportunità di *"provvedere egualmente, anche in presenza di differimenti dei termini a seguito di disposizioni statali, all'approvazione di un bilancio per così dire provvisorio, ma incentrato sui principi contabili della prudenza, dell'attendibilità e della coerenza"*.

In assenza di un bilancio di previsione approvato, è poi necessario un attento e costante monitoraggio che deve riguardare: la gestione dei residui, la competenza e la cassa, la presenza di debiti fuori bilancio e altre passività potenziali nella parte in cui non siano stati individuati adeguati mezzi finanziari per ripristinare l'equilibrio complessivo.

Va altresì sottolineato che il controllo di gestione richiede una tempestiva fissazione degli obiettivi e la costante rilevazione analitica. Innanzitutto, infatti, in sede di programmazione, devono individuarsi le risorse necessarie per la realizzazione degli obiettivi con contestuale pianificazione finanziaria; ciò, a sua volta, esige la preparazione di un *budget* inteso come documento contabile che deve prevedere i costi relativi alla risorse, che saranno utilizzate dai vari centri di responsabilità nel periodo di riferimento; in sede di misurazione e *reporting*, infine, i risultati raggiunti devono essere valutati per programmi e per centri di responsabilità. La tardiva individuazione degli obiettivi, conseguente alla ritardata approvazione del bilancio di previsione, altera il reale funzionamento del controllo in questione.

In ordine al controllo sugli equilibri finanziari, l'Amministrazione ha dedotto che, malgrado le difficoltà derivanti dagli adempimenti connessi al nuovo sistema contabile armonizzato, il responsabile dei servizi finanziari ha proceduto a un costante monitoraggio degli equilibri e di



fine di emettere il parere favorevole di regolarità contabile e il visto attestante la copertura finanziaria, ha anche richiesto modifiche o integrazioni di provvedimenti. Il disavanzo derivante dal riaccertamento straordinario dei residui, alla fine del 2015, si è ridotto in misura superiore rispetto a 1/30.

Il Collegio, pur constatando una certa attenzione sulla salvaguardia degli equilibri finanziari, rileva che nello stesso referto la tardiva approvazione del bilancio di previsione, avvenuta soltanto a dicembre del 2015, viene indicata come una criticità nell'attuazione del controllo summenzionato. La Sezione pertanto ribadisce l'esigenza della tempestiva adozione del bilancio, come esposto nel punto precedente.

In merito ai controlli sugli organismi partecipati, in memoria viene affermato che sono stati previsti gli uffici di unità operativa ARO rifiuti e ARO idrico, al fine di controllare in modo più efficiente i rapporti con gli organismi partecipati. In sede di delibera del piano di razionalizzazione si è disposta la dismissione di tre partecipazioni. I controlli sono stati esercitati anche mediante l'acquisizione dei bilanci.

Il Collegio rileva che l'ente, pur deducendo di avere creato appositi uffici, non ha dimostrato che nel 2015 vi sia stato un effettivo controllo sugli organismi partecipati. A tal proposito, occorre sottolineare che l'assetto della *governance* delle società partecipate deve essere in linea con le disposizioni dell'art. 147-quater del TUEL e deve conformarsi a basilari principi di sana gestione finanziaria. Tali principi, infatti, presuppongono la conoscenza dello stato degli organismi partecipati, le valutazioni di convenienza economica e gestionale degli stessi (anche in termini di costi-benefici), l'adeguatezza degli standard quantitativi e qualitativi prefissati, l'elaborazione e l'attento monitoraggio dei contratti di servizio, la programmazione di coerenti piani industriali e di valide prospettive di sostenibilità economico-finanziaria e gestionale oltre che un flusso informativo costante. I controlli costituiscono un essenziale ausilio per la razionalizzazione degli organismi partecipati.

Invero, come si evince dall'art. 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, che ripropone i principi di razionalizzazione analoghi a quelli enunciati dal comma 611 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, l'intera revisione degli *assets* societari, prescindendo da una logica meramente adempimentale, deve necessariamente inquadrarsi nell'ambito di una visione strategica



complessiva, che tenga in primaria considerazione le finalità indicate dal legislatore, ossia: a)- eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali; b)- soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c)- eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società; d)- aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica; e)- contenimento dei costi di funzionamento, mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo nonché delle strutture aziendali, anche attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Un idoneo sistema di controlli è quindi indispensabile per l'acquisizione e per l'elaborazione degli elementi informativi necessari per le decisioni dell'ente concernenti la razionalizzazione. Infine, il Collegio constata che il Comune non ha dedotto alcunché sull'assenza di controllo strategico e di controllo di qualità dei servizi.

In sintesi, alla luce di quanto sopra esposto, la Sezione osserva che le carenze riscontrate forniscono un quadro di ridotta adeguatezza del sistema dei controlli rispetto alle finalità e alle potenzialità correttive di tale fondamentale sistema, che deve fungere da supporto sia dei processi decisionali e programmatici sia delle scelte gestionali ed organizzative.

Gli elencati rilievi critici impongono la loro segnalazione al Consiglio comunale, per il tramite del suo Presidente, al Sindaco ed all'Organo di revisione dei conti del Comune di Castellammare del Golfo, con riserva di ulteriore valutazione -in occasione dell'esame della relazione del 2016, tenuto conto delle difficoltà rappresentate dall'ente e delle misure di adeguamento annunciate- ai fini dell'eventuale comunicazione alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, ex art. 148, comma 4, TUEL, nel testo introdotto dal decreto legge n.174 del 2012, convertito nella legge n. 213 del 2012.

P. Q. M.

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

DELIBERA

-di segnalare gli evidenziati aspetti al Consiglio comunale per il tramite del suo Presidente, al Sindaco ed all'Organo di revisione del Comune di Castellammare del Golfo, per i profili di rispettiva pertinenza;

- di riservarsi ogni ulteriore valutazione per le successive attività di competenza.

DISPONE



che, a cura della Segreteria, copia della presente deliberazione, da pubblicare sul sito istituzionale dell'Ente, ai sensi dell'art. 31 del decreto legislativo n. 33 del 2013, sia trasmessa ai predetti organi del Comune di Castellammare del Golfo.

Così deliberato in Palermo il 13 ottobre 2016

L'ESTENSORE

(Francesco Antonino Cancilla)



IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)



Depositata in segreteria il - 1 DIC. 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

