



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana
nell'adunanza del 23 gennaio 2015, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	Presidente
Stefano Siragusa	Consigliere - relatore
Francesco Albo	Primo Referendario

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;

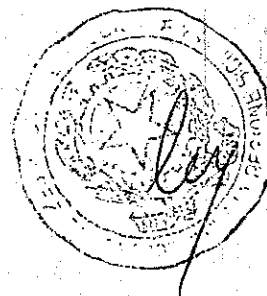
VISTO l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

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, lett.e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 213 del 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 del 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".

VISTE la note prot. 40070 del 18 dicembre 2013 e prot.10833 del 31 marzo 2014 e relativi allegati, della **ex Provincia regionale di di Enna**, ora denominata Libero consorzio comunale (ai sensi della Legge regionale 24 marzo 2014, n.8) con le quali venivano trasmessi i referti sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) relativi al primo ed al secondo semestre 2013;

VISTA la relazione del magistrato istruttore prot. n. 42893286 del 17 novembre 2014;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 15/2015/CONTR del 14 gennaio 2015, con la quale la Sezione del controllo è stata convocata per gli adempimenti di cui al menzionato art. 148 del D. Lgs. n. 267 del 2000;

VISTA la nota prot. n.248 del 7 gennaio 2015 della ex Provincia regionale di Enna denominata Libero consorzio comunale (ai sensi della Legge regionale 24 marzo 2014, n.8) acquisita al prot. Cdc. n. 48-SC_SIC-R14-A del 7 gennaio 2015, contenente le controdeduzioni dell'ente;

UDITO il Magistrato istruttore, Cons. Stefano Siragusa;

UDITO in rappresentanza dell'Ente il Segretario generale Dott.ssa Graziella Morreale;

Premesso che

l'art. 148 del TUEL, come riformulato dall'art. 3, co. 1, lett. e) del D.L. n. 174 del 2012 (convertito dalla legge n. 213 del 2012), dispone 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 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 primo referto, sotto forma di questionario, entro il termine del 15 dicembre 2013.

In ottemperanza alle indicate disposizioni normative, il Commissario straordinario della ex Provincia regionale, ora Libero consorzio comunale di Enna, ha trasmesso a questa Sezione con le note sopra richiamate, le relazioni sulla regolarità della gestione e sull'efficacia ed adeguatezza del sistema dei controlli interni dell'ente relative al primo ed al secondo semestre del 2013.

Il Magistrato istruttore, esaurita l'attività di competenza, ha deferito all'esame collegiale le risultanze complessive dell'analisi dei citati referti e, a tal fine, ha chiesto al Presidente della Sezione di convocare il Collegio per l'adunanza, fissata per la data odierna.

Considerato che:

Dall'esame della suddette relazioni sono emerse criticità rilevanti, alcune delle quali risultano regolarizzate all'esito della verifica del referto redatto per il II semestre dello stesso anno. Le criticità complessivamente evidenziate per l'esercizio 2013 con riferimento sia al I che al II semestre sono le seguenti, esaminate unitamente alle risposte fornite dall'Ente nelle memorie scritte, riassumendone le considerazioni controdeduttive.

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

1.A. Programmazione

1. La mancata approvazione del piano generale di sviluppo;
 2. l'assenza di un modello di programmazione e controllo integrato relativamente al primo semestre 2013;
 3. la mancata strutturazione dell'organizzazione dei singoli servizi sulla base della rilevazione delle esigenze della popolazione. In ordine a tali primi tre punti, il Commissario straordinario rappresentava le difficoltà reali incontrate per l'adozione degli strumenti di programmazione finanziaria, all'atto del proprio insediamento a causa dell'incertezza dei trasferimenti statali e regionali che hanno consentito solo una gestione di mantenimento; inoltre, il momento storico di trasformazione delle province in consorzi non ancora concluso ed il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione avvenuta il 30 novembre 2013, hanno precluso la possibilità di provvedere a quanto previsto dalle disposizioni citate.
 4. la mancata individuazione, in sede di relazione previsionale e programmatica, degli obiettivi gestionali per le società partecipate, ai fini dell'avvio dei controlli di cui all'art.3 del d.l. n.174 del 2012.
- Sul punto, l'Ente ha segnalato soprattutto l'atteggiamento di resistenza opposta dalle società nel fornire i dati richiesti e la conseguente impossibilità di individuare gli obiettivi gestionali da assegnare loro, venendo a mancare il quadro complessivo di riferimento.
5. 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 del 2012, convertito dalla legge 17 dicembre

2012, n. 221 e ai principi della libera iniziativa economica privata;

6. la mancata verifica, in relazione a ciascuno dei principali servizi pubblici locali, del grado di copertura dei costi garantito dall'applicazione delle tariffe vigenti e l'assenza di interventi programmati per migliorare il grado di riscossione delle entrate proprie.

In ordine a tali ultimi punti l'Ente riferisce di non gestire servizi pubblici locali e quindi di dover fornire risposta negativa agli adempimenti relativi.

1.B. Gestione

1.B.1. Entrate

1. L'assenza di valutazioni, da parte dell'Ente, circa l'efficienza della gestione delle entrate relativamente alle quote effettivamente riscosse e quelle rimaste da riscuotere e conseguentemente la mancata verifica della percentuale di inesigibilità delle stesse;

L'Ente rappresenta di essere semplicemente beneficiario del gettito dei tributi costituiti dai trasferimenti dello Stato o attribuiti direttamente dall'Agenzia delle entrate, a fronte dei quali non ha potere di accertamento. Per quanto riguarda l'imposta provinciale di trascrizione, l'Ente procede mensilmente a verificare le riscossioni effettuate dall'ufficio del P.R.A.

2. Circa la mancata riscossione delle entrate straordinarie, l'Ente dichiara che non ne sono state previste di importo significativo nel 2013. Per le entrate non ripetitive derivanti dall'applicazione delle sanzioni del codice della strada, ammontanti a 12.372,39 euro, le somme sono state interamente incassate.
3. L'irregolarità nella riscossione dei proventi da locazione e ogni altro provento connesso all'utilizzo o all'affidamento in concessione di cespiti patrimoniali. Sul punto l'Ente fornisce il dettaglio delle situazioni motivandone il ritardo o la mancata riscossione con le procedure di contenzioso giudiziario in atto.
4. La necessità di verificare la giustificata concessione di beni in comodato gratuito o altra forma di esenzione dal pagamento di canoni e/o tariffe.

1.B.2. Spese

1. La mancata verifica, secondo i criteri di convenienza economica, dei presupposti per il mantenimento delle partecipazioni societarie in momenti successivi all'adozione della delibera di ricognizione degli organismi partecipati dall'ente di cui all'art. 3, co. 27, della L. 24 dicembre 2007, n. 244. Sul punto, vengono richiamate sostanzialmente le motivazioni addotte in ordine al comportamento omissivo ed alla resistenza opposta da parte di alcune società.
2. 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 all'anno 2013 l'Ente dà atto del mancato ricorso alle procedure Consip, giustificandolo con l'assenza, tra le iniziative attive e quelle in corso di attivazione, dei beni e dei servizi di cui alla predette acquisizioni nonché per l'assenza di beni e di servizi ad essi comparabile.

3. La bassa percentuale di realizzazione, nel secondo semestre del 2013, del Piano triennale delle opere pubbliche (in termini di pagamenti effettuati) pari al 1,77% nel 2012, al 19,46% nel 2011 e al 43,05% nel 2010.

L'Ente ne attribuisce la causa alla necessità di evitare il mancato rispetto del patto di stabilità interno, evitando i pagamenti sulle somme impegnate nell'anno 2012 nel primo semestre, facendo slittare le procedure di affidamento nel 2013.

4. La mancata stima, nel secondo semestre, del contenzioso che potrebbe generare passività in assenza anche di accantonamenti in bilancio. L'Ente dichiara ora che è già stata inserita in bilancio e comunicata con la relazione del 1 semestre 2013.

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

2.A. Riconoscimento del sistema dei controlli interni

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

L'Ente dichiara che il sistema di contabilità analitica viene adottato con il PEG dopo l'approvazione del bilancio di previsione. Per quanto riguarda la contabilità economica patrimoniale l'Ente si è avvalso della facoltà di compilare il conto economico e il conto del patrimonio tramite il prospetto di conciliazione.

2.B. Controllo strategico

1. L'assenza di valutazioni e di monitoraggio sullo stato di attuazione dei programmi e delle previsioni mediante analisi degli scostamenti tra obiettivi e risultati e raffronto tra i tempi previsti e quelli di attuazione delle procedure di gestione;

2. la mancata adozione di sistemi di monitoraggio della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda;

3. l'assenza di metodologie per monitorare l'impatto socio-economico dei programmi dell'ente e l'assenza di report sul controllo strategico;

4. l'assenza di un sistema di controllo teso a verificare la conformità degli obiettivi dell'amministrazione alle scelte operate dai dirigenti e della gestione all'allocazione delle risorse umane, materiali e finanziarie.

Riguardo a tali punti, l'Ente sostanzialmente fa riferimento al fatto che il bilancio è stato approvato il 29 novembre 2013 e che quindi non è stato possibile organizzare un sistema compiuto per verificare la congruità fra i documenti di programmazione e i risultati conseguiti.

2.D. Altre forme di controllo

Organismi partecipati

1. La mancata attuazione dell'art.147, comma 2, lettera d), del TUEL relativamente alla verifica di efficacia, efficienza ed economicità della gestione degli organismi esterni dell'ente;

2. la mancata realizzazione del monitoraggio sulla situazione contabile, gestionale ed organizzativa delle partecipate, sui contratti di servizio e sulla qualità dei servizi erogati;
3. la mancata acquisizione di informazioni circa la solidità economica, patrimoniale e finanziaria.

Vengono ribadite le motivazioni già ricordate in ordine ai rapporti con le società partecipate.

Equilibri finanziari

1. il mancato adeguamento del regolamento di contabilità alle disposizioni di cui all'art. 147-*quinquies* del TUEL;
2. la mancata effettuazione della valutazione degli effetti prodotti dai risultati di gestione degli organismi esterni sul bilancio finanziario dell'ente;

In merito a tali punti, l'Ente sottolinea che, con l'approssimarsi del nuovo sistema di contabilità armonizzata, si rende necessario rivedere l'intero regolamento di contabilità e ne assicura nei prossimi mesi l'adempimento.

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

L'Ente dichiara che, con la deliberazione di approvazione del conto consuntivo è stato costituito il vincolo di € 50.869,23 sull'avanzo di amministrazione, in quanto oggetto di contenzioso, inerente il consorzio A.s.i.

Nell'adunanza pubblica del 23 gennaio, in rappresentanza dell'Ente il Segretario Direttore generale, Dott.ssa Graziella Morreale, si rimetteva alla memoria scritta confermandone il contenuto.

Si rileva che le dichiarazioni attestate responsabilmente nella documentazione fornita in risposta dal rappresentante dall'Ente, non hanno consentito di far ritenere superate tutte le criticità emerse in sede di deferimento, relative al decorso esercizio finanziario 2013, lasciando inalterati alcuni profili di problematicità per gli aspetti sopra illustrati, per i quali l'Ente si è comunque impegnato a rimuoverne le cause, adottando i necessari adempimenti nell'ambito della propria autonomia amministrativa e gestionale, la cui sollecita attuazione appare necessaria proprio in vista degli adempimenti normativi previsti a partire dall'anno in corso.

Si ritiene, pertanto, che permanga l'esigenza di elaborare un modello di programmazione e di controllo integrato utilizzando gli strumenti offerti dal complessivo sistema dei controlli interni.

Analogamente si ritiene debba essere migliorata la complessiva rilevazione e la gestione di tutte le informazioni richieste dalle normative vigenti, risultate carenti, per la stessa ammissione dell'Ente, nei termini sopra illustrati.

Non va, peraltro, dimenticata la perdurante situazione di precarietà del quadro normativo, sia nazionale che regionale, relativo alla configurazione degli enti - attualmente individuati in Sicilia come "liberi consorzi comunali" - che, senza dubbio, pone oggettivamente notevoli difficoltà agli amministratori chiamati ad applicare tutti gli strumenti programmatici e gestionali finalizzati ad un efficace svolgimento delle attività istituzionali ancora affidate a tali enti.

P. Q. M.

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

DELIBERA

- di segnalare gli evidenziati aspetti al Commissario straordinario ed all'Organo di revisione dei conti del libero consorzio comunale di Enna già Provincia regionale di Enna, per i profili di rispettiva pertinenza, ai fini dell'adozione delle necessarie misure di adeguamento alle norme di legge vigenti;
- di riservarsi ogni ulteriore valutazione per le successive attività di competenza ex art. 148, comma 4, del T.U.E.L.

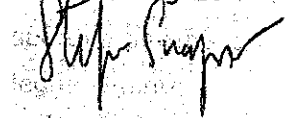
DISPONE

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 del 2013, sia trasmessa ai predetti organi del libero consorzio comunale di Enna, già Provincia regionale di Enna.

Così deliberato in Palermo nell'adunanza del 23 gennaio 2015.

L'ESTENSORE

Stefano Siragusa



IL PRESIDENTE

Matteo Graffeo



Depositata in segreteria il

28 GEN. 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

