

REPUBBLICA ITALIANA  
La Corte dei conti  
Sezione di controllo per la Regione siciliana  
nell'adunanza del 30 ottobre 2014, composta dai magistrati:

Maurizio GRAFFEO	Presidente
Tommaso BRANCATO	Consigliere
Giovanni DI PIETRO	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";

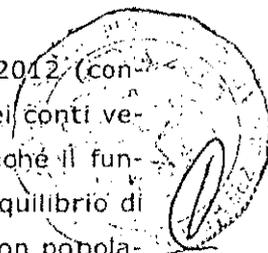
\*\*\*\*\*

#### **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 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 delle 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, sotto forma di questionario, entro il termine del 15 dicembre 2013.

Il Sindaco del Comune di Misterbianco ha inviato a questa Sezione, in data 27 dicembre 2013, il questionario relativo al primo semestre dell'anno 2013 mentre il questionario relativo al secondo semestre 2013 risulta trasmesso solo in data 29 ottobre 2014, unitamente alla memoria redatta in riferimento alle criticità evidenziate in ordine al referto relativo al primo semestre e pertanto non costituirà oggetto della presente deliberazione.

Il Magistrato istruttore, esaurita l'attività di competenza, ha deferito all'esame collegiale le risultanze complessive del menzionato referto e, a tal fine, ha chiesto al Presidente della Sezione di convocare il Collegio per la convocazione di una pubblica adunanza successivamente fissata, con ordinanza n. 268/2014, per la data odierna.

\*\*\*\*\*

### **Considerato che**

La relazione semestrale del Sindaco del comune di Misterbianco, redatta ai sensi dell'art. 148 TUEL, ha fornito 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.

Ha inoltre fornito gli elementi chiesti dalle due sezioni dello "schema-tipo" di relazione predisposto da questa Sezione in ordine, rispettivamente, alla regolarità della gestione amministrativa e contabile del Comune, ed all'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni dell'ente.

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 riportate:

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

### **1.A. Programmazione**

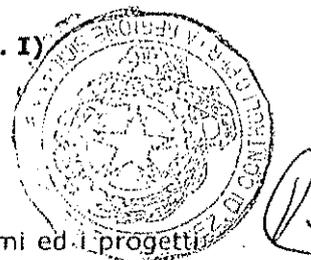
1. La mancata approvazione del Piano generale di sviluppo;
2. La mancata adozione di un modello di programmazione e controllo integrato;
3. Il mancato riscontro della coerenza del PEG con il bilancio e con i programmi ed i progetti illustrati nella relazione previsionale e programmatica;
4. Il mancato adeguamento dell'ordinamento dell'Ente alle disposizioni previste, per i servizi pubblici locali, dall' art. 34, commi 20 e 21, del d.l. 179/2012, convertito dalla legge 17.12.2012, n. 221 e ai principi della libera iniziativa economica privata;
5. La mancata programmazione di interventi per migliorare il grado di riscossione delle entrate proprie, con particolare riferimento a quelle tributarie.

### **1.B. Gestione**

#### **1.B.1. Entrate**

1. La mancata valutazione sull'efficienza della gestione delle entrate, in relazione alle quote riscosse e a quelle ancora da riscuotere e la mancata determinazione, in mancanza delle necessarie verifiche, della percentuale di inesigibilità;
2. la mancata riscossione delle entrate straordinarie;
3. relativamente al programma di dismissione di attività patrimoniali, la mancata indicazione delle attività compiute;

#### **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. la percentuale assai esigua di ricorso alle procedure di acquisti dei beni e servizi attraverso le centrali di committenza rispetto al totale degli impegni assunti (lo 0,55% nel I semestre);
3. relativamente ai servizi pubblici locali, la mancata effettuazione della valutazione di convenienza economica della gestione esternalizzata rispetto alla gestione diretta;
4. la mancata riconsiderazione, in epoca successiva alla delibera di ricognizione di cui all'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, della sussistenza dei presupposti di legge per il mantenimento delle partecipazioni;
5. la mancanza di informazioni relative alle procedure di affidamento degli appalti di lavori, servizi e forniture, delle procedure negoziate, dei cottimi fiduciari o affidamenti diretti e dei casi di ricorso alle estensioni contrattuali effettuate nel semestre;
6. la mancanza di informazioni relative al programma annuale dei lavori pubblici per ciascuno intervento con l'indicazione dell'impegno finanziario, la durata prevista e la descrizione del progetto oltre che la mancata indicazione della percentuale di realizzazione del piano triennale delle opere pubbliche.

#### **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 mancata trasmissione del regolamento che disciplina il sistema dei controlli interni alla Corte dei conti;
2. la parziale attuazione data al regolamento in considerazione della mancata creazione di strutture adeguate per il sistema dei controlli interni;
3. la mancata introduzione di un sistema di contabilità analitica e di un sistema di contabilità economico patrimoniale;

##### **2.B. Controllo strategico**

1. La mancata organizzazione di un sistema di controllo strategico;
2. la mancata valutazione sullo stato di attuazione dei programmi, analizzando sia la congruenza che gli scostamenti;
3. la mancata adozione di sistemi di monitoraggio per valutare la qualità dei servizi erogati ed il grado di soddisfazione della domanda;
4. la mancata adozione di un sistema di controllo teso a verificare la conformità tra gli obiettivi

dell'amministrazione e le scelte operate dai dirigenti nonché tra la gestione e l'allocazione delle risorse umane, materiali e finanziarie.

### **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.

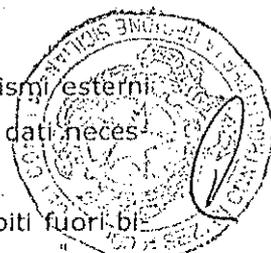
### **2.D. Altre forme di controllo**

#### **Organismi partecipati**

1. Il mancato avvio di iniziative volte a dare attuazione all'articolo 147, comma 2, lettera d) del Tuel in merito all'adozione del bilancio consolidato e alla verifica di efficacia, efficienza ed economicità della gestione degli organismi esterni dell'ente;
2. Il mancato svolgimento del monitoraggio sulla situazione contabile, gestionale ed organizzativa delle partecipate;
3. Il mancato svolgimento di un monitoraggio periodico sulla solidità economica, patrimoniale e finanziaria degli organismi partecipati;
4. La mancata previsione di momenti di raccordo tra la gestione degli organismi partecipati e la gestione del bilancio dell'ente, con specifico riferimento agli equilibri di bilancio;
5. La mancata adozione di metodologie per la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell'ente.

#### **Equilibri finanziari**

1. La mancata valutazione degli effetti prodotti dai risultati di gestione degli organismi esterni sul bilancio finanziario dell'ente in ragione della difficoltà di conoscenza di tutti i dati necessari per lo svolgimento della suddetta valutazione;
2. la presenza, nel I semestre 2013, di due procedure per il riconoscimento di debiti fuori bilancio (ex art. 194 del TUEL), per un importo complessivo di poco superiore a un milione di euro.



### **2.E. Controllo di regolarità amministrativa contabile**

1. In relazione alla verifica degli atti sottoposti a controllo, si evidenzia la criticità conseguente al caso di un rilievo rispetto al quale la Giunta ed il consiglio non si sono conformati al parere espresso relativamente all'istituzione del profilo professionale dell'addetto stampa;
2. l'assenza, nel corso del semestre, di specifiche ispezioni o indagini rivolte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile relativa a specifici uffici, servizi e progetti.

Il comune di Misterbianco ha fornito le proprie deduzioni, in riferimento alle criticità sopra evidenziate, con una memoria trasmessa in data 28/10/2014.

UDITO il Magistrato Istruttore, dott. Giovanni Di Pietro;

UDITI il sindaco del comune di Misterbianco dott. Di Guardo, il dott. Marano, segretario comunale ed il dott. Coco, responsabile del settore tributi;

\*\*\*\*\*

### **1.A PROGRAMMAZIONE:**

Si deve rilevare che l'ente non si è dotato di un piano generale di sviluppo, come prescritto dall'articolo 165, comma 7 del Tuel e dall'articolo 13, comma 3, del decreto legislativo n. 170 del 2006, non avendo così a disposizione un utile ed indispensabile strumento di coordinamento per favorire una programmazione in grado di permettere la realizzazione degli indirizzi strategici perseguiti dall'ente.

Tuttavia l'ente, nella memoria trasmessa, fa presente che le previsioni del piano possono rinvenirsi negli altri strumenti di programmazione adottati ovvero nella relazione previsionale e programmatica, nel bilancio pluriennale e nel piano triennale delle opere pubbliche.

Con riguardo al modello di programmazione e controllo integrato l'ente, nella memoria trasmessa, fa presente di averlo adottato con il regolamento dei controlli interni e di averlo successivamente modificato con delibera del 24 luglio 2013.

In relazione alla mancata coerenza del Peg con il bilancio e con i programmi ed i progetti inseriti nella relazione previsionale e programmatica l'ente si limita a giustificare tale inadempimento quale conseguenza del differimento dei termini per l'approvazione del bilancio di previsione.

Deve inoltre rilevarsi che, per quel che riguarda i servizi pubblici locali, l'ente non risulta avere adeguato il proprio ordinamento alle disposizioni previste dall'articolo 34 del decreto legge n. 179 del 2012 così come ai principi della libera iniziativa economico privata.

Si è inoltre riscontrato che l'ente, come anche confermato nella memoria trasmessa, non ha programmato specifici interventi per migliorare il grado di riscossione delle entrate proprie.

### **1.B. GESTIONE:**

#### **ENTRATE**

Si rileva innanzitutto che, con riferimento alla valutazione dell'efficienza della gestione delle entrate, l'ente opera solo la valutazione in sede di relazione ex art.1, comma 166 della legge n. 266/2005 e pertanto non svolge una verifica volta a determinare la quota di inesigibilità così come risulta, per il semestre in esame, che l'ente non ha previsto e non ha riscosso entrate straordinarie come anche, per le attività patrimoniali, non risulta la programmazione di dismissione di beni di proprietà dell'ente.

## SPESE

L'ente risulta innanzitutto non avere adottato interventi volti a favorire la riduzione delle spese di funzionamento attraverso processi di razionalizzazione e riorganizzazione amministrativa in conformità alle disposizioni in materia di vincoli di finanza pubblica e di revisione della spesa pubblica.

Deve inoltre rilevarsi una percentuale di ricorso alle procedure centralizzate per l'acquisto di beni e di servizi che appare del tutto inconsistente, dal momento che, nel periodo in esame, risulta il ricorso alle centrali di committenza in una percentuale pari allo 0,55 per cento delle procedure espletate, che rappresenta un valore non certamente giustificabile in considerazione della fase di implementazione delle procedure e di formazione del personale.

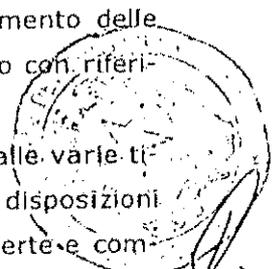
Si riscontra che, con riferimento ai servizi pubblici locali, non risulta effettuata la necessaria valutazione della convenienza economica della esternalizzazione rispetto alla gestione diretta fatta eccezione, sulla base di quanto dedotto nella memoria trasmessa, per i servizi affidati alla società Etnambiente per la quale tale valutazione risulterebbe operata con un'apposita delibera consiliare.

Si evidenzia altresì la mancata verifica periodica della sussistenza dei requisiti posti dall'articolo 3, commi 27 e 28 della legge n. 244 del 2007 ai fini del mantenimento delle partecipazioni societarie dal momento che la predetta verifica risulta svolta solo con riferimento alla società in house.

Si rilevano inoltre possibili criticità riferite alle procedure seguite per il ricorso alle varie tipologie di affidamento dei lavori, dei servizi e delle forniture, con riguardo alle disposizioni di legge vigenti, in particolare per l'utilizzo quasi esclusivo di procedure non aperte e competitive, come risulta sulla base dei dati forniti con la memoria trasmessa.

Relativamente al primo semestre risultano complessivamente, sulla base dei dati forniti, n. 100 affidamenti, dei quali 90 costituiscono cottimi fiduciari o affidamenti diretti e 5 procedure risultano negoziate senza la pubblicazione del bando.

Con riguardo alle informazioni relative al programma annuale dei lavori pubblici l'ente, nella memoria trasmessa, ha precisato che l'aggiornamento annuale ed il relativo elenco dei lavori è stato approvato solo nel secondo semestre del 2013 mentre, per i lavori inseriti nel piano triennale delle opere pubbliche, non risultano effettuati pagamenti in quanto le relative opere risultano già finanziate e realizzate.



## **1.C TRASPARENZA**

L'ente fa presente, nella memoria trasmessa, che l'ente ha predisposto un nuovo piano della trasparenza, successivamente all'entrata in vigore del decreto legislativo n. 33 del 2013, ricompreso nel piano triennale della corruzione anche se lo stesso risulta approvato con delibera della giunta municipale solo nell'anno 2014 ( delibera n. 179/2014).

## **2. ADEGUATEZZA ED EFFICACIA DEL SISTEMA DEI CONTROLLI INTERNI.**

In primo luogo deve osservarsi che il regolamento dei controlli interni, come specificato nella memoria trasmessa, risulta inviato alla Corte dei conti in data 17 dicembre 2013 con nota avente protocollo n. 61727 mentre la mancata previsione di una apposita struttura per l'attuazione del predetto regolamento viene giustificata dall'ente per la cronica carenza del personale.

In ordine alla mancata introduzione di un sistema di contabilità analitica e di un sistema di contabilità economico patrimoniale si precisa che in sede di redazione del consuntivo si redige il prospetto di conciliazione mentre i nuovi sistemi contabili verranno adottati dal 2015.

Si rileva inoltre che non risulta ancora predisposto il controllo strategico che, sulla base di quanto disposto dall'articolo 147 ter, obbliga gli enti con popolazione superiore ai 15.000 abitanti soltanto dal 2015 ma rispetto al quale è da ritenere immediatamente applicabile il disposto dell'articolo 147, comma 2, lettera b) che vincola tutti gli enti locali a valutare le scelte compiute in termini di congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi prefissati.

Non risulta altresì giustificabile la mancata attivazione del controllo di gestione in ragione della tardiva approvazione degli strumenti di programmazione in quanto viene a mancare un indispensabile strumento in grado di verificare l'attività svolta dall'ente e, eventualmente, sulla base delle rilevazioni compiute, di apportare le necessarie modifiche nell'ottica di garantire il perseguimento degli obiettivi di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa.

Risulta altresì non ancora predisposto il controllo sulle società partecipate che, pur essendo anche esso vincolante per il comune di Misterbianco a partire dall'anno 2015 nelle forme e con le modalità dell'articolo 147 quater, tuttavia è da ritenere rilevante al fine di assicurare il necessario controllo sugli organismi esterni che possono determinare eventuali pregiudizi per la regolare tenuta degli equilibri di bilancio.

A tal riguardo l'ente, nella memoria trasmessa, assicura il monitoraggio della situazione contabile, gestionale ed organizzativa solo con riferimento alla società in house, senza alcun riferimento al controllo sulle altre forme di partecipazione detenute, così come appare non giustificabile la mancata previsione di strumenti di raccordo tra la gestione degli organismi partecipati e la gestione del bilancio dell'ente nell'ottica della salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Appare parimenti non rispondente ai criteri dettati dal legislatore la verifica sulla soddisfazione degli utenti in considerazione della mancanza di denunce o di contenziosi con i cittadini.

Per quel che attiene agli equilibri finanziari l'ente dichiara, sempre con riferimento esclusivo ad una singola partecipata, che le somme necessarie per l'espletamento dei servizi alla stessa affidati sono state regolarmente impegnate.

Con riferimento specifico alle procedure di riconoscimento dei debiti fuori bilancio relativi al primo semestre 2013, la memoria trasmessa precisa che rispetto alle 2 procedure indicate è stato effettuato il riconoscimento da parte del consiglio comunale e risulta assicurata la relativa copertura finanziaria.

Con riguardo al controllo di regolarità amministrativa e contabile l'ente deduce, con specifico riguardo alla criticità riguardante la costituzione del profilo professionale dell'addetto stampa rispetto alla quale era stato espresso il parere negativo, che in ogni caso tale atto deliberativo non è stato oggetto di contenzioso.

In ordine all'assenza, nel corso del semestre in esame, di ispezioni ed indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile di specifici uffici, servizi o progetti l'ente non fornisce alcuna utile deduzione.

\*\*\*\*

**P. Q. M.**

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

**DELIBERA**

- di segnalare gli evidenziati aspetti al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di Misterbianco;
- 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 d.lgs. n. 33/2013, sia trasmessa ai predetti organi del Comune di Misterbianco.

Così deliberato in Palermo nell'adunanza del giorno 30 ottobre 2014.

IL MAGISTRATO RELATORE  
Giovanni Di Pietro



IL PRESIDENTE  
Mauro Graffeo

Depositato in segreteria il 9 GEN. 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

*[Handwritten signature]*