Deliberazione n.150/2015/PRSP

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 - relatore
Marco Fratini	- 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, 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 e 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:

1. 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".
2. 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".

VISTO il referto relativo al I semestre 2013 inviato dal comune di Noto (SR) in data 16 dicembre 2013 (acquisito al protocollo della Corte n. 10796 del 18.12.2013);

VISTA la omessa trasmissione del referto relativo al II semestre 2013;

VISTO il deferimento del Magistrato istruttore in data 09.12.2014;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 415/2014/CONTR in data 10.12.2014, 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, Consigliere Daniele Caprino;

*****

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* riportata, 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 agii 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."*

****

L'Ente, in data 18 dicembre 2013, ha provveduto alla trasmissione alla Sezione (nota acquisita al protocollo della Corte n. 10796) del referto relativo ai controlli interni per il I semestre del 2013, non corredato dal parere del Collegio dei revisori e del Nucleo di valutazione interno. Alla data del deferimento non è invece pervenuto il referto per il II semestre.

Allo stato degli atti, pertanto, l'unica relazione trasmessa dal Comune di Noto è quella relativa al I semestre 2013. Ciò non ha consentito a questa Sezione di espletare in maniera compiuta il controllo sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni per l'esercizio 2013.

Tanto premesso, le criticità complessivamente rilevate dalla Sezione per l'esercizio 2013 con riferimento al I semestre sono 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. il mancato adeguamento dell'ordinamento dell'Ente alle disposizioni di cui all'art. 34, commi 20 e 21, d.l. 179/2012;
3. il mancato adeguamento dell'ordinamento dell'Ente ai principi della libera iniziativa economica privata;
4. la mancata rideterminazione della dotazione organica a seguito dell'assunzione di partecipazioni in società.

1.B. Gestione

1.B.1. Entrate

1. La bassa riscossione delle entrate proprie (24,85% titolo I e 20,73% Titolo III) che risulta non idonea a garantire gli equilibri di cassa;
2. la mancata attuazione del programma di dismissione di attività patrimoniali nell'ultimo triennio.

1.B.2. Spese

1. L'esigua percentuale (12,82%) dei beni e servizi acquistati mediante ricorso a centrali di committenza rispetto al totale dei relativi impegni;
2. la mancata trasmissione dell'atto di valutazione di convenienza economica dell'esternalizzazione dei servizi (punto 1.25);
3. la mancata adozione della delibera di ricognizione ai sensi dell'art. 34, comma 20, del d.l.179/2012;
4. 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, si rileva che a fronte di un totale di 133 affidamenti, di cui n. 16 lavori, n. 87 servizi e n. 30 forniture, n. 79 sono procedure negoziate senza pubblicazione di bando (n. 5 lavori, n. 49 servizi, n. 25 forniture);
5. la criticità, riferita al programma annuale dei lavori pubblici, derivante dall'esigua percentuale di realizzazione del Piano triennale delle opere pubbliche (in termini di pagamenti effettuati): 0% nel 2012, 0% nel 2011 e 12,25% nel 2010;
6. la mancata adozione di misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento di

somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti, ai sensi dell'art. 9, comma 1 lettera a) del d.l. n. 78/2009 e art. 1 del d.lgs. n. 192/2012;

7. la gestione del contenzioso attraverso il ricorso ad incarichi esterni in presenza di un ufficio legale interno.

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

2.A. Ricognizione del sistema dei controlli interni

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

2.D. Altre forme di controllo

Organismi partecipati

1. La mancata stipula di contratti di servizio con tutte le società e gli organismi cui è affidata la gestione di servizi pubblici locali.

Equilibri finanziari

1. Il mancato adeguamento del regolamento di contabilità tenendo conto delle disposizioni di cui all'art. 147-quinquies del TUEL;
2. la mancata valutazione degli effetti prodotti dai risultati di gestione degli organismi esterni sul bilancio finanziario dell'ente.

2.E. Controllo di regolarità amministrativa contabile

1. La mancata introduzione di apposite procedure per l'acquisizione dei dati;
2. la mancata individuazione di specifiche unità organizzative;
3. il mancato rispetto di quanto disposto dall'art. 147 bis del TUEL;
4. la mancata comunicazione degli esiti dei controlli ai revisori dei conti, ai responsabili dei servizi, agli organi di valutazione e al Consiglio comunale per quanto di loro competenza;
5. l'assenza di un sistema di audit interno;
6. la mancata ridefinizione dei ruoli e delle responsabilità dei dirigenti;
7. l'inidoneità del sistema di controllo a rivelare la conformità del sistema contabile alle regole e ai principi contabili.

Con riferimento al II semestre 2013, invece, allo stato degli atti, l'Ente non ha adempiuto all'obbligo di trasmissione della relazione alla Sezione regionale di controllo entro il termine del 30/03/2014 impedendo l'espletamento del controllo demandato alla Sezione.

****

Udito in adunanza il relatore, che ha illustrato i punti di criticità emersi dal controllo sul referto relativo al I semestre dell'anno 2013, sulla legittimità e regolarità della gestione e sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni.

All'odierna adunanza pubblica per l'ente sono presenti, il dr. Corrado Bonfanti, Sindaco, e il rag. Gaspare Dato, Responsabile dei servizi finanziari, del Comune di Noto (RG).

Nella sintetica memoria scritta, datata 16.12.2014, a firma del Sindaco, dr. Bonfanti, acquisita al protocollo della Corte n. 10680 del 17 dicembre 2014, si rappresenta che la relazione trasmessa in data 16 dicembre 2013 contiene i dati riferiti al II semestre 2013 e che pertanto nessuna omissione può essere ascritta all'ente.

Premesso che la relazione citata del 16 dicembre 2013 è l'unica pervenuta alla Corte, è ragionevole supporre sia relativa ai dati del I semestre, non essendo neanche trascorso del tutto il II semestre, per il quale era previsto il termine di trasmissione entro il 30 marzo 2014.

In ogni caso il referto non è corredato dal parere del Collegio dei revisori e del Nucleo di valutazione interno.

Il rappresentante dell'ente conferma sostanzialmente i contenuti della memoria pervenuta.

In definitiva, l'ente non disconosce nella sostanza le criticità rilevate come sopra illustrate, limitandosi ad evidenziare taluni dei riferiti aspetti, né prende posizioni sulle disfunzioni segnalate in ordine all'inefficacia ed inadeguatezza dei controlli interni, salvo l'impegno ad adeguare l'organizzazione interna.

In sede collegiale la Sezione ha, pertanto, confermato tutte le criticità e disfunzioni oggetto del deferimento sopra riportate.

Gli elencati rilievi critici impongono la loro segnalazione al Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di Noto (SR), con riserva di ulteriore valutazione ex art. 148, comma 4, TUEL, in occasione dell'esame della successiva relazione - ora prevista con cadenza annuale - ai fini di un più compiuto quadro conoscitivo sul livello di adeguatezza delle misure gestionali e delle metodologie di controllo richieste ed adottate.

P. Q. M.

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

DELIBERA

- di segnalare gli esiti del presente controllo al Consiglio comunale, per il tramite del suo Presidente, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di Noto (SR);
- 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 al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Noto (SR).

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 18 dicembre 2014.

L'ESTENSORE	IL PRESIDENTE
Daniele Caprino	Stefano Siragusa

Depositato in segreteria il 19 marzo 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)