

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;

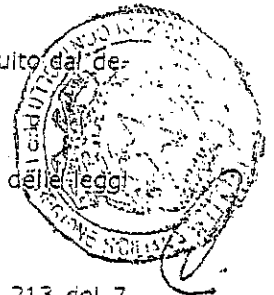
VISTO l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

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.

In ottemperanza alle indicate disposizioni normative, pur non rispettando i termini prefissati, il Sindaco del Comune di Adrano ha inviato a questa Sezione, in data 23 maggio 2014, i questionari relativi all'anno 2013;

Il Magistrato istruttore, esaurita l'attività di competenza, ha deferito all'esame collegiale le risultanze complessive delle menzionate relazioni e, a tal fine, ha chiesto al Presidente della Sezione di convocare il Collegio per un'apposita adunanza, fissata, con ordinanza n. 267/2014, per la data odierna.

\*\*\*\*\*

### **Considerato che**

La relazione semestrale del Sindaco del comune di Adrano, 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. 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.

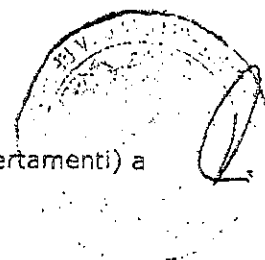
#### **1.B. Gestione**

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

1. L'incongruenza delle riscossioni di competenza rispetto ai dati previsionali;
2. l'inefficienza del grado di riscossione delle entrate di competenza (riscossione/accertamenti) a garantire gli equilibri di cassa anche avendo riguardo all'andamento storico;
3. la mancata riscossione delle entrate straordinarie;
4. l'irregolarità nella riscossione dei proventi da locazione e ogni altro provento connesso all'utilizzo o all'affidamento in concessione di cespiti patrimoniali nel II semestre;
5. la concessione di beni in comodato gratuito o altra forma di esenzione dal pagamento di canoni e/o tariffe;
6. relativamente al programma di dismissione di attività patrimoniali, la bassa capacità di realizzazione delle previsioni di vendita nell'ultimo triennio.

##### **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 bassa percentuale di ricorso alle procedure di acquisti dei beni e servizi attraverso le centrali di committenza rispetto al totale degli impegni assunti pari al 16,08% nel II semestre. Per il I semestre, invece, l'ente riferisce di 2 soli casi di ricorso a centrali di committenza relativamente alla fornitura di energia elettrica per gli immobili comunali e all'acquisto di buoni carburanti senza indicarne la percentuale sul totale degli impegni assunti nel semestre);
3. relativamente ai servizi pubblici locali, la mancata effettuazione della valutazione di convenienza economica della gestione esternalizzata rispetto alla gestione diretta;
4. la rilevazione di criticità, nella gestione dei servizi pubblici locali, anche in virtù di sopravvenute ed imprevedibili esigenze di carattere straordinario che hanno richiesto interventi non programmati (servizio di pubblica illuminazione);
5. 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;
6. 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:

nel I semestre:

- a. l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture mediante n. 102 cottimi fiduciari e/o procedure di affidamento diretto, in numero superiore al totale degli appalti affidati nel semestre (85 affidamenti di cui n. 6 lavori, n. 44 servizi e n. 35 forniture);
- b. n. 4 casi di ricorso all'estensione contrattuale senza ulteriori informazioni in merito;

nel II semestre:

- a. n. 8 lavori, n. 113 servizi, n. 36 forniture e n. 25 trattative private per un totale di 157 affidamenti di cui non vengono fornite informazioni in merito alle modalità di affidamento (diretto e/o cottimi fiduciari);
7. In merito al programma annuale dei lavori pubblici, l'esigua percentuale di realizzazione del Piano triennale delle opere pubbliche (in termini di pagamenti effettuati): lo 0,80% nel 2012, lo 0,80% nel 2011 e lo 0,60% nel 2010.

### 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.B Controllo strategico

La mancata istituzione di un sistema di controllo strategico e la mancata predisposizione di tutti gli strumenti in grado di svolgere le adeguate verifiche.

### **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**

La mancata attuazione dell'articolo 147 del Tuel in riferimento alla graduale attuazione della norma che impone il bilancio consolidato e la verifica di efficacia, efficienza ed economicità della gestione degli organismi esterni dell'ente.

#### **Equilibri finanziari**

1. L'incapacità dell'ente a far fronte ai pagamenti con le proprie disponibilità di cassa. A tal riguardo si precisa che il comune di Adrano ricorre costantemente ad anticipazioni di cassa;
2. la presenza, nel I semestre 2013, 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. In relazione alla verifica degli atti sottoposti a controllo, la quasi assenza di atti sanati (n.1 rispetto al numero complessivo di irregolarità riscontrate complessivamente nell'esercizio 2013 (393 su 190 atti esaminati));
2. l'assenza di ispezioni a campione per verificare il rispetto dei limiti di cui all'art. 163 del Tuel durante il periodo di esercizio provvisorio e di gestione provvisoria.

Il comune di Adrano ha esposto le proprie deduzioni, con riferimento alle criticità come sopra riassunte, in una memoria depositata in data 30/10/2014.

UDITO il Magistrato Istruttore, dott. Giovanni Di Pietro;

UDITI la dott. Torre, segretario generale e la dott.ssa Garofalo, responsabile del settore finanziario;

\*\*\*\*\*

### **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.

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.

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

##### **ENTRATE**

Si rileva innanzitutto l'incongruenza dei dati previsionali in rapporto ai dati relativi alle riscossioni che, pur tenendo conto di quanto dedotto dall'ente in relazione ai ritardi dei pagamenti effettuati dai contribuenti, avrebbe comunque richiesto, in sede di programmazione, anche avuto riguardo ai dati storici, la formulazione di previsioni maggiormente attendibili così come al tempo stesso non può non evidenziarsi il dato relativo agli accertamenti e alle riscossioni delle entrate che appare di certo non sufficiente per garantire gli equilibri di cassa.

A tal riguardo appare significativo riportare i dati relativi agli accertamenti e alle riscossioni riferiti ai due semestri in esame dai quali si evince che, per le entrate tributarie del titolo I, risultano accertamenti pari al 68,5 e al 39,6 per cento e riscossioni pari al 30,9 e all'11,4 per cento mentre, con riguardo alle entrate extra tributarie, il dato risulta ancora più negativo dal momento che gli accertamenti sono pari al 10 e al 3,3 per cento e le riscossioni all'11 e al 2,3 per cento.

I dati appena riportati, in modo particolare quelli riferiti alle entrate extra tributarie, evidenziano la situazione di assoluta inadeguatezza della gestione del servizio interessato che certamente non può trovare una giustificazione sulla base delle motivazioni addotte dall'ente.

In riferimento alla mancata riscossione di entrate straordinarie si prende atto di quanto dedotto nella memoria trasmessa ovvero dell'effettiva riscossione di entrate aventi la predetta natura.

Con riguardo all'irregolare riscossione dei canoni e dei proventi derivanti dalla locazione dei beni di proprietà, pur tenuto conto delle ragioni esposte, permane la criticità rilevata della mancata percezione in modo regolare di quanto dovuto a titolo di corrispettivo per l'utilizzo dei beni, anche in considerazione della situazione economico-finanziaria dell'ente.

Per quel che attiene la concessione di beni in comodato o comunque in utilizzo a titolo gratuito si prende atto che tale disponibilità ha riguardato solo tre immobili concessi a favore di enti o Istituzioni per i quali comunque si è apprezzata l'azione a vantaggio della collettività in coerenza con gli indirizzi espressi nello Statuto comunale.

Con riferimento al programma di dismissione delle attività patrimoniali lo stesso ente conferma, in modo quasi assoluto, l'incapacità di realizzare le previsioni di vendita programmate.

## SPESE

L'ente non risulta innanzitutto avere adottato interventi volti a favorire la riduzione delle spese di funzionamento attraverso processi di razionalizzazione e riorganizzazione amministrativa in conformità alle disposizioni poste a tutela dei 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 assai esigua, rispettivamente pari al 12 e al 16 per cento in rapporto al numero complessivo degli acquisti effettuati.

Si riscontra ancora che, con riferimento ai servizi pubblici locali, non risulta effettuata la necessaria valutazione della convenienza economica della esternalizzazione rispetto alla gestione diretta e che, nello stesso settore, risultano ulteriori criticità correlate alla gestione del servizio rifiuti e di quello relativo alla pubblica illuminazione.

Si evidenzia altresì la mancata ricognizione, prevista dall'articolo 3, comma 27 della legge n. 244 del 2007, della sussistenza dei requisiti posti dalla norma ai fini del mantenimento delle partecipazioni societarie così come la mancanza della successiva periodica verifica sulla permanenza dei presupposti per il mantenimento.

Tale criticità, oltre che costituire un inadempimento di una specifica previsione normativa, assume una particolare rilevanza, per quel che attiene al settore della spesa, in quanto si concretizza in un'omissione suscettibile di produrre effetti non trascurabili sulla situazione economico-finanziaria dell'ente.

Si rilevano inoltre possibili criticità riferite alle procedure seguite per il ricorso alle varie tipologie di affidamento dei lavori, dei servizi e delle forniture in riferimento alle disposizioni di legge vigenti, in particolare per l'utilizzo quasi esclusivo di procedure non aperte e competitive.

Relativamente al primo semestre risultano complessivamente, sulla base dei dati riportati nella memoria trasmessa, n. 129 affidamenti, dei quali 122 costituiscono cottimi fiduciari o affidamenti diretti e 3 procedure risultano negoziate senza la pubblicazione del bando.

In riferimento al secondo semestre risultano 109 affidamenti, dei quali 103 cottimi fiduciari o affidamenti diretti, 2 procedure negoziate senza la pubblicazione del bando ed 1 proroga di un contratto già in essere.

Con riguardo alla programmazione triennale delle opere pubbliche l'ente ha comunicato, per entrambi i semestri, percentuali di realizzazione che appaiono del tutto inconsistenti ovvero lo 0,60 per cento nel 2010, lo 0,80 per cento nel 2011 e lo 0,80 nel 2012.



## **1. C TRASPARENZA**

L'ente fa presente, nella memoria trasmessa, che, pur non avendo adottato il regolamento volto a disciplinare le forme di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo, tuttavia ha assicurato per gli organi elettivi del comune la pubblicità con la pubblicazione dei predetti dati sul sito istituzionale.

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

In primo luogo deve osservarsi 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.

Risulta altresì non ancora predisposto il controllo sulle società partecipate che, pur essendo anche esso vincolante per il comune di Adrano 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.

Per quel che attiene agli equilibri finanziari l'ente dichiara di non riuscire a far fronte con le proprie disponibilità ai pagamenti che si rendono necessari per l'ordinaria gestione e conferma, come già precedentemente rilevato, la necessità di ricorrere per tale ragione a continue anticipazioni di tesoreria anche se, nell'ultimo esercizio, le stesse risultano non regolarizzate a fine anno per un importo inferiore a quello degli esercizi precedenti.

Con riferimento specifico alle procedure di riconoscimento dei debiti fuori bilancio relativi al primo semestre 2013, la memoria trasmessa precisa che, rispetto alle undici procedure indicate nell'allegato al referto, cinque sono state iscritte per errore mentre, per le residue sei, 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 si prende atto di quanto dedotto nella memoria trasmessa pur rilevando che risulta necessario per tutte le irregolarità evidenziate, riferite sia al primo come anche al secondo semestre, che siano impartite le più opportune direttive al fine di indirizzare l'attività successiva dei funzionari in coerenza alle norme di legge e, sul piano formale, ai criteri e alle modalità di redazione degli atti prescelti dall'ente.

Infine si rileva, come anche confermato nella memoria dell'ente, l'assenza di controlli a campione sul rispetto dei limiti posti dall'articolo 163 del Tuel durante l'esercizio provvisorio.

\*\*\*\*

**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 Adrano;
- 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 Adrano.

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

IL MAGISTRATO RELATORE  
Giovanni Di Pietro



IL PRESIDENTE  
Maurizio Graffeo

Depositato in segreteria il - 9 GEN. 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

*[Handwritten signature]*