

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 27 febbraio 2018, composta dai Magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Antonio Nenna	- Consigliere
Ignazio Tozzo	- Consigliere
Sergio Vaccarino	- Primo Referendario
Francesco Antonino Cancilla	- Primo 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. 5/2017/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. 101/2017/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 Misilmeri sulla regolarità della gestione e sull’adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) relativamente all’anno 2016;

-vista la relazione del magistrato istruttore;

-vista l’ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 106/2018/CONTR, 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, Primo Referendario Francesco Antonino Cancilla, nonché, per il Comune di Misilmeri, il Sindaco, dott.ssa Rosalia Stadarelli, il Ragioniere, dott.ssa Bianca Fici, e il Segretario comunale, dott.ssa Pietra Quartuccio.

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 istituiscono uno 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. 5/2017/INPR.

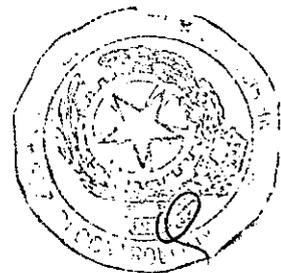
Con deliberazione n. 101/2017/INPR questa Sezione ha, pertanto, adottato le linee guida per il referto annuale ex art. 148 TUEL per gli enti locali siciliani.

Ciò premesso, esaminata la relazione ex art. 148 TUEL trasmessa dal Comune di Misilmeri, 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.

Il Comune ha depositato una memoria (prot. n. 82048 del 22 febbraio 2018, acquisita in pari data al prot. CdC n. 1799), sulla quale i rappresentanti dell'ente hanno insistito.

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

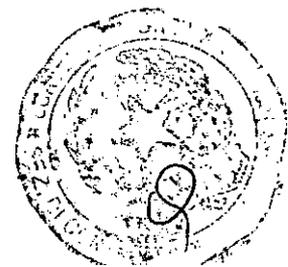
1. Con riferimento al controllo di gestione il magistrato istruttore ha rilevato che:



- a)- il numero di report prodotti nel 2016 è inferiore rispetto alle disposizioni regolamentari (punto 2.2.b);
- b)- l'assenza di report ufficializzati dagli organi istituzionali (punto 2.3);
- c)- l'assenza di indicatori di economicità (punto 2.7.c);
- d)- la mancata attivazione del sistema di contabilità economica, al fine di misurare costi e ricavi e valutare l'efficienza dell'azione amministrativa (punti 2.8 e 2.9);
- e)- la mancata adozione del piano dei conti integrato.

Il Comune ha dedotto che: a)- l'OIV nominato con provvedimento della Commissione straordinaria prefettizia n. 23 del 29 maggio 2014 non ha espletato alcuna attività e ciò ne ha determinato la revoca con determinazione n. 8 del 4 aprile 2016; b)- con determinazione del Sindaco n. 14 del 28 settembre 2016 è stato nominato il nuovo OIV, che si è insediato il giorno 11 ottobre 2016, sicché la sua attività si è limitata all'ultimo trimestre del 2016; c)- il nuovo OIV ha proceduto prima alla valutazione della performance del 2015 e poi a quella del 2016, che si è conclusa nel mese di maggio 2017 con verbale del 30 maggio 2017, nel quale non è stato rappresentato alcunché sul controllo di gestione, perché le schede del PEG erano mancanti degli indicatori di economicità; d)- l'avvio della contabilità economico patrimoniale è stato contraddistinto dalla carenza di personale qualificato e soprattutto dalle difficoltà tecniche e operative del nuovo sistema contabile; e)- la società, che gestiva il software della contabilità, soltanto nel secondo semestre del 2017 ha fornito l'applicativo per la rielaborazione in chiave economico-patrimoniale delle scritture; f)- l'ente -a partire dal 1° gennaio 2016- ha adottato il piano dei conti integrato.

Il Collegio osserva 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 e le relative 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 e l'assenza di contabilità analitica alterano il reale funzionamento del controllo in questione.



2. E' stata altresì evidenziata la mancata attivazione del controllo strategico (punti 3.1-3.10).

Il Comune ha affermato che: a)- il nuovo OIV, poiché si è insediato soltanto il giorno 11 ottobre 2016, ha proceduto alla valutazione della performance per l'anno 2015 non effettuata dal precedente OIV; b)- non è stato effettuato il controllo strategico, poiché non era stata elaborata una metodologia per tale controllo.

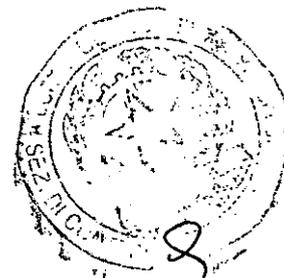
Il Collegio sottolinea l'importanza del controllo strategico, che deve consentire di valutare se gli obiettivi generali fissati dagli organi dell'ente siano realmente realizzati in conformità a criteri di efficienza ed economicità; ciò, ovviamente, incide anche sulla valutazione dei dirigenti e sull'assetto complessivo del ciclo della *performance*. Quest'ultimo, infatti, deve essere coerente con la programmazione finanziaria e di bilancio e deve svilupparsi nelle seguenti fasi: a) la programmazione; b) il monitoraggio e il controllo in corso di esercizio con possibili interventi correttivi; c) la misurazione e la valutazione della *performance* (organizzativa ed individuale) mediante l'utilizzo dei sistemi premianti secondo criteri che valorizzino il merito; d) la rendicontazione dei risultati. Inoltre, in considerazione dell'interconnessione tra il controllo strategico e quello di gestione, è necessario realizzare quest'ultimo con l'ausilio della contabilità analitica e con la concreta misurazione dei risultati.

3. In merito al controllo sugli organismi partecipati, è stata evidenziata:

a)- la mancata ottemperanza alle disposizioni regolamentari sull'elaborazione di report periodici (punto 5.2b-5.5), la mancata elaborazione di indicatori (punto 5.6) e la mancata rilevazione delle percentuali di raggiungimento degli obiettivi degli organismi partecipati (punti 5.7);

b)- la mancata redazione del bilancio consolidato (punto 5.8).

Il Comune ha dedotto che: a)- nel 2016 il Comune era sprovvisto del Regolamento sul controllo analogo sulle società partecipate, che è stato adottato soltanto con deliberazione consiliare n. 16 del 16 maggio 2017; b)- con deliberazione n. 20 del 15 febbraio 2018 la Giunta ha accertato che non sussistono i presupposti per l'approvazione del bilancio consolidato per il 2016.



Il Collegio evidenzia 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, pertanto, costituiscono un essenziale ausilio per la razionalizzazione degli organismi partecipati.

4. Il mancato espletamento del controllo della qualità dei servizi (punti 6.2-6.8).

Il Comune ha confermato la criticità per il 2016, precisando che la metodologia per l'avvio del controllo di qualità è stata approvata con deliberazione della Giunta n. 23 del 13 marzo 2017.

La Corte sottolinea che la verifica sulla qualità dei servizi costituisce un indispensabile completamento del sistema dei controlli, investendo profili che si riferiscono all'efficienza, all'economicità e alla soddisfazione degli utenti nel quadro di una responsabilità "sociale" dell'ente pubblico.

Infine, il magistrato istruttore ha evidenziato che analoghe criticità sono state oggetto dei precedenti cicli di controllo e sono state rilevate per l'esercizio 2015 con la deliberazione n. 45/2017/PRSP di questa Sezione; la conseguente deliberazione consiliare n. 10 del 29/3/2017 consiste in una mera presa d'atto delle anomalie riscontrate.

Nel corso dell'adunanza il Sindaco ha evidenziato che l'Amministrazione, recentemente insediatasi, ha trovato una situazione alquanto complicata, poiché gli organi comunali erano stati sciolti a causa di infiltrazioni mafiose, alcuni funzionari erano stati allontanati in quanto coinvolti in attività illecite, altri erano stati trasferiti. La nuova Amministrazione ha dunque dovuto riattivare l'intera attività, provvedendo anche all'inserimento di funzionari negli uffici che ne erano rimasti privi. In memoria l'ente ha sottolineato che il Consiglio comunale ha manifestato di condividere integralmente il contenuto delle relazioni del



Sindaco e del Presidente del Collegio dei revisori in ordine alle misure correttive e all'attivazione del sistema dei controlli.

Il Collegio, pur prendendo atto della complessa situazione in cui ha operato la nuova Amministrazione, esprime la necessità che l'ente assicuri in tempi rapidi la compiuta realizzazione di un effettivo sistema di controlli.

In sintesi, alla luce di quanto sopra esposto, la Sezione osserva che per il 2016 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 e all'Organo di revisione dei conti del Comune di Misilmeri, con riserva di ulteriore valutazione -in occasione dell'esame della relazione del 2017, tenuto conto delle difficoltà rappresentate dall'ente- 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 e all'Organo di revisione del Comune di Misilmeri, 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 Misilmeri.

Così deliberato in Palermo il 27 febbraio 2018.

L'ESTENSORE

(Francesco Antonino Cancilla)



DEPOSITATO IN SEGRETARIA

il 12 APR 2018

IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)



IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

BOPI RASURA