

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 Bronte ha inviato a questa Sezione, in data 13 dicembre 2013, il questionario relativo al primo semestre dell'anno 2013 mentre il questionario relativo al secondo semestre 2013 risulta trasmesso solo in data 28 ottobre 2014, unitamente alla memoria redatta in riferimento alle criticità 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 della menzionata relazione e, a tal fine, ha chiesto al Presidente della Sezione di convocare il Collegio per un'apposita adunanza, fissata, con ordi-

nanza n. 271/2014, per la data odierna.

\*\*\*\*\*

### **Considerato che**

La relazione semestrale del Sindaco del comune di Bronte, 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 previsione di un modello di programmazione e di controllo integrato;
3. il mancato riscontro della coerenza del PEG con il bilancio, con i programmi e con 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 verifica, in relazione a ciascuno dei principali servizi pubblici locali, del grado di copertura dei costi.



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

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

1. La mancata verifica dell'efficienza nella gestione delle entrate relativamente alle quote effettivamente riscosse e quelle rimaste da riscuotere. A tal riguardo, l'ente non riferisce la percentuale di inesigibilità delle entrate ancora da riscuotere né il dato relativo al grado di autonomia finanziaria;
2. la mancata congruità delle entrate di competenza rispetto ai dati previsionali;
3. la mancata riscossione nel semestre di riferimento di entrate straordinarie;

4. la concessione di beni in comodato gratuito o con altra forma di esenzione dal pagamento di canoni e/o tariffe;
5. la mancata indicazione, relativamente alla gestione del patrimonio, del programma di dismissione di attività patrimoniali attuato nell'ultimo triennio con l'indicazione degli importi previsti, accertati e riscossi.

### **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 mancata indicazione della percentuale di beni e servizi acquistati mediante ricorso a centrali di committenza;
3. la mancata indicazione dei servizi esternalizzati e delle modalità di attuazione della suddetta esternalizzazione, oltre che la mancata effettuazione della valutazione di convenienza economica rispetto alla gestione diretta e la mancata indicazione di eventuali criticità riscontrate, nella gestione dei servizi pubblici locali, con la necessità di attuare interventi non programmati;
4. la mancata adozione della delibera di ricognizione di cui all'art. 3, comma 27 della legge 24 dicembre 2007 n.244;
5. la mancata adozione della delibera di ricognizione ai sensi dell'articolo 34, comma 20 del decreto legge n. 179 del 2012;
6. la mancata comunicazione dei dati relativi al numero di appalti affidati, delle procedure negoziate, dei cottimi fiduciari e degli affidamenti diretti e dei casi di ricorso all'estensione contrattuale;
7. la mancata indicazione, con riferimento al programma annuale dei lavori pubblici, per ogni intervento, dell'impegno finanziario, della durata prevista e della tipologia realizzata così come non viene indicata la percentuale di realizzazione del piano triennale delle opere pubbliche;
8. la mancata adozione di misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute ai fornitori ( art. 9 d.l. 78/2009 e art. 1 d. lgs. 192/2012);
9. la mancata effettuazione della stima del contenzioso che potrebbe potenzialmente generare passività,;
10. la mancata adozione di interventi di riorganizzazione o di rideterminazione della pianta organica conseguenti all'applicazione degli articoli 6 e 6 bis del decreto legislativo n. 165 del 2001;
11. la mancata trasmissione di informazioni relative all'andamento della spesa del personale.

### **1.C. Trasparenza**

1. La mancata adozione di regolamenti per la disciplina delle modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo;

2. il mancato rispetto delle disposizioni di cui all'art.1, comma 735, della L. n. 296/2006 relativamente alla pubblicità degli incarichi degli amministratori delle società ed organismi partecipati.

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

### **2.A. Ricognizione del sistema dei controlli interni**

1. La mancata attuazione del regolamento sui controlli interni con la creazione di un organico sistema di controlli;
2. la mancata introduzione di un sistema di contabilità analitica ed economico-patrimoniale;
3. la mancata istituzione di un sistema di controllo strategico e la mancata predisposizione di tutti gli strumenti in grado di svolgere le adeguate verifiche;
4. la totale assenza di un controllo di gestione all'interno dell'ente e conseguentemente la mancata predisposizione di tutti gli strumenti necessari al suo espletamento;
5. l'assenza di qualunque forma di controllo sulla gestione degli organismi partecipati con la conseguente assenza di idonei strumenti in grado di valutare i possibili oneri conseguenti per la situazione economico-finanziaria dell'ente;
6. la mancata modifica del regolamento di contabilità tenendo conto delle disposizioni di cui all'art. 147 *quinquies* del Tuel

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

1. La mancata introduzione di apposite procedure per l'acquisizione dei dati e per l'individuazione delle unità organizzative preposte;
2. la mancata regolamentazione delle modalità per la revisione successiva degli atti e per la selezione degli atti con specifiche tecniche di campionamento;
3. la mancata comunicazione degli esiti dei controlli ai competenti organi di controllo e valutazione oltre che al consiglio comunale e ai responsabili dei servizi, la mancata adozione di un sistema di audit interno, la mancata ridefinizione dei ruoli e delle responsabilità dei dirigenti, la mancata verifica della rispondenza del rendiconto con le scritture contabili, la mancata verifica sull'esistenza di difformità o irregolarità contabili, la mancata adozione di specifiche ispezioni o indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile relativa a specifici uffici, servizi e progetti.

Il comune di Bronte ha trasmesso una memoria in data 28 ottobre 2014, avente numero di protocollo 22625, nella quale si forniscono le deduzioni dell'ente in riferimento alle criticità come sopra evidenziate.

A tal riguardo deve rilevarsi che la predetta memoria si limita ad evidenziare che le criticità emerse dall'analisi del referto relativo al primo semestre 2013 sono correlate alla tardiva approvazione del regolamento sui controlli interni e del bilancio di previsione.

UDITO il Magistrato Istruttore, dott. Giovanni Di Pietro;

UDITA la dott. Carugno, segretario generale del comune di Bronte;

\*\*\*\*\*

### **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 così come di un modello di programmazione e controllo integrato.

Si evidenzia inoltre la mancata coerenza del Peg con il bilancio e con i programmi ed i progetti inseriti nella relazione previsionale e programmatica e, 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.

Risulta inoltre che l'ente non ha compiuto la necessaria verifica, per ciascuno dei servizi pubblici locali, sul grado di copertura dei costi.

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

#### **ENTRATE**

Si rileva innanzitutto che, con riferimento alla valutazione dell'efficienza della gestione delle entrate, l'ente non svolge una verifica volta a determinare la quota di inesigibilità così come non viene determinato il grado di autonomia finanziaria e 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.

Un ulteriore fattore di criticità è rappresentato dalla mancanza di congruità delle entrate di competenza rispetto ai dati previsionali, che pertanto non appaiono elaborati nel rispetto del criterio della necessaria attendibilità, con il rischio della definizione di documenti contabili non in grado di assicurare i necessari equilibri di bilancio.

Infine l'ente fa presente di avere concesso beni in comodato gratuito o comunque senza l'obbligo di un corrispettivo o di un canone a favore di terzi ma non specifica né le condizioni di tale concessione né il numero dei beni e quello dei beneficiari interessati.



## **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 poste a tutela dei vincoli di finanza pubblica e di revisione della spesa pubblica.

Deve inoltre rilevarsi la mancata indicazione della percentuale di ricorso alle procedure centralizzate per l'acquisto di beni e di servizi e, con riferimento ai servizi pubblici locali, non risulta indicata la presenza di eventuali esternalizzazioni e le modalità di attuazione delle stesse così come non risulta effettuata la necessaria valutazione della convenienza economica della esternalizzazione rispetto alla gestione diretta dei servizi.

Inoltre non viene fornita alcuna informazione sulle eventuali criticità riscontrate nella gestione dei servizi pubblici locali e sui conseguenti interventi correttivi eventualmente adottati.

Si evidenzia altresì la mancata ricognizione 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, che non soltanto costituisce specifico inadempimento di una previsione normativa ma, al tempo stesso, priva l'ente di una valutazione in grado di supportare scelte volte a favorire eventuali dismissioni delle partecipazioni detenute, nell'ottica di una razionalizzazione improntata al rispetto dei criteri dell'efficienza e dell'economicità della gestione.

Si rileva altresì il mancato adempimento della previsione contenuta nell'articolo 34, comma 20 del decreto legge n. 179 del 2012, come convertito dalla legge n. 221 del 2012, che stabilisce i criteri specifici che devono essere rispettati per l'affidamento dei servizi pubblici locali di natura economica.

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 quanto l'ente non fornisce i dati richiesti.

Allo stesso modo, con riguardo alle informazioni relative al programma annuale dei lavori pubblici, l'ente, nella memoria trasmessa, non ha precisato, per ciascun intervento, l'impegno finanziario, la durata prevista e la tipologia realizzata oltre che la percentuale di realizzazione del piano triennale delle opere pubbliche.

L'ente risulta inoltre inadempiente rispetto alla previsione normativa dettata dall'articolo 9 del decreto legge n. 78 del 2009 e della successiva disposizione dettata dall'articolo 1 del decreto legislativo n. 192 del 2012 in quanto non sono state dettate idonee misure organizzative in grado di assicurare il tempestivo pagamento a favore dei fornitori.

Un ulteriore fattore di criticità, che si evince dal referto semestrale, riguarda la mancata stima del contenzioso che potrebbe determinare conseguenze pregiudizievoli per effetto



delle passività gravanti sul bilancio dell'ente per le quali, viceversa, una sommaria determinazione del contenzioso in essere potrebbe favorire la quantificazione di accantonamenti prudenziali in grado di assicurare la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

Risultano inoltre ulteriori profili di criticità conseguenti alla mancata adozione di interventi di razionalizzazione e di rideterminazione della pianta organica successivi all'applicazione degli articoli 6 e 6 bis del decreto legislativo n. 165 del 2001, come anche dalla mancata indicazione dei dati relativi alla spesa del personale, tenuto conto dell'incidenza della spesa relativa alle risorse umane impiegate negli organismi partecipati secondo i criteri fissati dalla Sezione Autonomie della Corte dei conti nella delibera n. 14 /2011.

### **1.C TRASPARENZA**

Si deve rilevare che l'ente non ha adottato il regolamento per la disciplina delle modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo.

Inoltre non risulta rispettata la previsione dell'articolo 1, comma 735 della legge n. 296 del 2006 che stabilisce specifiche regole di pubblicità relativamente agli incarichi degli amministratori delle società e degli organismi partecipati.

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

In primo luogo deve osservarsi che, per il semestre in esame, non risulta attuato il regolamento sui controlli interni e pertanto l'ente non risulta provvisto di un organico sistema di controlli.

Si rileva altresì la mancata introduzione di un sistema di contabilità analitica e di un sistema di contabilità economico patrimoniale.

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 Bronte 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 ne-

cessario controllo sugli organismi esterni che possono determinare eventuali pregiudizi per la regolare tenuta degli equilibri di bilancio.

Si rileva inoltre che il regolamento di contabilità dell'ente non risulta modificato in considerazione delle nuove disposizioni dettate dall'articolo 147 quinquies del Tuel.

Con riguardo al controllo di regolarità amministrativa e contabile si rileva la mancata introduzione di apposite procedure per l'acquisizione dei dati e per l'individuazione delle unità organizzative preposte, la mancata regolamentazione delle modalità per la revisione successiva degli atti e per la selezione degli stessi con specifiche tecniche di campionamento, la mancata comunicazione degli esiti dei controlli agli organi di valutazione e di controllo, al consiglio comunale e ai responsabili dei servizi.

Inoltre non risulta adottato un sistema di audit interno, non risultano ridefiniti i ruoli e le responsabilità dei dirigenti in conseguenza degli esiti del controllo, non risulta svolta la verifica della rispondenza del rendiconto con le scritture contabili e non risultano svolte specifiche ispezioni o indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile riferita a specifici uffici, servizi e progetti.

\*\*\*\*

**P. Q. M.**

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

### **DELIBERA**

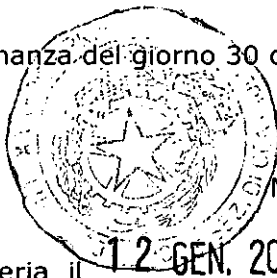
- di segnalare gli evidenziati aspetti al Presidente del Consiglio comunale, al Sindaco ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di Bronte;
- di trasmettere copia della presente deliberazione, per le valutazioni di competenza, alla Procura Regionale della Corte dei conti;
- di riservarsi ogni 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 Bronte.

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

12 GEN. 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

*[Handwritten signature]*