



CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA

Servizio di supporto | Il Dirigente

CORTE DEI CONTI



0012673-29/12/2016-SC_SIC-R14-P

Al Commissario Straordinario
del Libero Consorzio Comunale di
SIRACUSA

All'Organo di revisione del Libero Consorzio Comunale di
SIRACUSA

PEC: ufficio.protocollo@pec.provincia.siracusa.it

Oggetto: Adunanza del 29 NOVEMBRE 2016.

- **Trasmissione Deliberazione n. 302 /2016/PRSP.**

Si trasmette, copia della deliberazione n. 302 /2016/PRSP adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, nell'adunanza del 29 NOVEMBRE 2016.

Si prega di dare sollecito riscontro dell'avvenuta ricezione da parte dei destinatari esclusivamente a mezzo posta elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo:

sicilia.controllo@corteconticert.it

Manuela Dagnino

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 29 novembre 2016, composta dai Magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Francesco Albo	- Consigliere
Francesco Antonino Cancilla	- 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. 6/2016/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. 67/2016/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 Libero Consorzio Comunale di Siracusa sulla regolarità della gestione e sull'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (art. 148 TUEL) relativamente all'anno 2015;
- vista la relazione del magistrato istruttore;
- vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 339/2016/CONTR, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza al fine di pronunciarsi in ordine alle anzidette osservazioni;
- vista la memoria presentata dall'Ente, acquisita al prot. CdC n. 10616 del 24 novembre 2016;
- uditi il relatore, Referendario Francesco Antonino Cancilla, nonché, per il Libero Consorzio Comunale la Segretaria generale, dott.ssa Francesca Gangi.

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 prevedono un nuovo 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 tale 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. 6/2016/INPR;

Con deliberazione n. 67/2016/INPR questa Sezione ha, pertanto, adottato le linee guida per il referto annuale ex art. 148 TUEL.

Ciò premesso, esaminata la relazione ex art. 148 TUEL trasmessa dal Libero Consorzio Comunale di Siracusa, 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 rappresentante dell'ente nel corso adunanza ha insistito nella memoria.

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

1. Con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile:



- a)- la selezione degli atti da sottoporre a controllo non è stata effettuata con tecniche di campionamento diverse rispetto a quelle dell'anno precedente;
- b)- non sono state sanate le irregolarità riscontrate;
- c)- la mancata effettuazione di ispezioni o indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da uffici o servizi.

Il Libero Consorzio Comunale ha preliminarmente posto in evidenza la situazione di grave crisi finanziaria in conseguenza sia del mancato completamento del riassetto delle funzioni di governo di area vasta sia delle misure di contenimento della spesa e di riduzione delle entrate. Inoltre, il riordino dei settori dell'ente, il collocamento in pensione del Dirigente del settore economico-finanziario e il trasferimento del Segretario generale hanno peraltro impedito di fornire un riscontro sulle criticità rilevate in sede di deferimento.

In merito al controllo di regolarità, si è dedotto che: a)- la selezione degli atti è stata effettuata con le medesime modalità dell'esercizio precedente; b)- le irregolarità non sono state sanate, poiché gli atti sono stati trasmessi alle autorità competenti; c)- non è stata effettuata alcuna indagine o ispezione, poiché non se ne è ravvisata la necessità.

La Sezione, pur tenendo conto delle difficoltà prospettate dall'ente, connesse alla riforma delle ex province e alla significativa carenza di risorse, osserva che ciò non avrebbe dovuto impedire un puntuale svolgimento del controllo di regolarità, che deve essere rafforzato, sia mediante un'adeguata selezione degli atti da sottoporre ad esame, che vanno individuati con criteri casuali e statistici, sia mediante la predisposizione delle misure occorrenti per sanare le illegittimità rilevate. Tale controllo deve mirare ad assicurare il buon andamento e a prevenire possibili contenziosi, che, peraltro, possono determinare passività per l'ente.

2. Con riferimento al controllo di gestione:

- a)- la mancata redazione dei report periodici previsti nei regolamenti dell'ente;
- b)- la complessiva assenza di tale forma di controllo nel 2015.

L'ente ha dedotto che nel 2015, a causa delle criticità finanziarie, non è stato approvato il PEG, che è uno strumento indispensabile per la definizione degli obiettivi, sicché non sono stati neppure redatti reports periodici. La complessiva assenza del controllo di gestione nel 2015 va imputata al



carente funzionamento dell'organismo deputato al controllo, posto che il Nucleo di valutazione si è riunito soltanto due volte.

Il Collegio preliminarmente osserva che il differimento del termine ultimo per dotarsi del bilancio previsionale non impedisce all'ente la tempestiva adozione dello strumento di programmazione a valenza autorizzatoria; si richiamano, al riguardo, i contenuti della deliberazione dalla Sezione delle Autonomie n. 23/2013/INPR e, in particolare, le considerazioni della stessa pronuncia circa l'opportunità di *"provvedere egualmente, anche in presenza di differimenti dei termini a seguito di disposizioni statali, all'approvazione di un bilancio per così dire provvisorio, ma incentrato sui principi contabili della prudenza, dell'attendibilità e della coerenza"*.

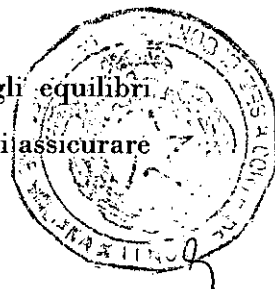
Va poi sottolineato che, pur essendo l'ente interessato al processo di riforma, il controllo di gestione doveva essere adeguatamente espletato, posto che l'attività amministrativa deve comunque perseguire in maniera efficace ed efficiente obiettivi chiaramente definiti. Invero, il controllo di gestione 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 relativi alla 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, conseguente alla ritardata approvazione del bilancio di previsione, altera il reale funzionamento del controllo in questione.

3. Con riferimento al controllo sugli equilibri finanziari:

a)- l'assenza di informazioni sul numero di report redatti.

L'Amministrazione ha dedotto che, pur non essendovi reports che attestino la permanenza degli equilibri, la predetta attività di controllo è stata comunque svolta dal Dirigente responsabile del servizio finanziario.

Il Collegio rileva che va prestata particolare attenzione alla salvaguardia degli equilibri finanziari, anche al fine di adottare le occorrenti misure correttive. Occorre quindi assicurare



costantemente che le attività dell'ente si conformino a principi di sana gestione finanziaria e di equilibrio.

4. Con riferimento al controllo sugli organismi partecipati:

- a)- la redazione di un solo report, benché il regolamento ne preveda due;
- b)- l'assenza di informazioni sugli indicatori elaborati per il 2015 sugli organismi partecipati.

L'ente ha dedotto che l'avvicinarsi di diversi responsabili di settore ha determinato la mancata redazione del secondo report; ha ribadito le criticità di ordine generale derivate dal mancato completamento del processo di riordino e dell'assenza di adeguate risorse finanziarie.

Il Collegio osserva 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 costituiscono un essenziale ausilio per la razionalizzazione degli organismi partecipati.

Invero, come si evince dall'art. 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, che ripropone i principi di razionalizzazione analoghi a quelli enunciati dal comma 611 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, l'intera revisione degli *assets* societari, prescindendo da una logica meramente adempimentale, deve necessariamente inquadrarsi nell'ambito di una visione strategica complessiva, che tenga in primaria considerazione le finalità indicate dal legislatore, ossia: a)- eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali; b)- soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c)- eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o simili a quelle svolte da altre società; d)- aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica; e)- contenimento dei costi di funzionamento, mediante riorganizzazione



degli organi amministrativi e di controllo nonché delle strutture aziendali, anche attraverso la riduzione delle relative remunerazioni.

Un idoneo sistema di controlli è quindi indispensabile per l'acquisizione e per l'elaborazione degli elementi informativi necessari per le decisioni dell'ente concernenti la razionalizzazione.

5. La mancata attuazione dei seguenti sistemi di controllo:

- controllo strategico;
- controllo di qualità dei servizi.

L'Amministrazione ha dedotto che l'assenza di organi politici e la carenza di risorse finanziarie impediscono la definizione di strategie e di linee di azione programmatiche. La mancata approvazione del piano della performance ha di fatto causato la mancata definizione di standard.

Il Collegio rileva che le circostanze esposte dall'ente vanno sicuramente considerate ai fini della valutazione delle criticità sul versante della programmazione. Nondimeno, sul fronte del sistema dei controlli interni si palesano deficienze che non possono trovare giustificazione nella situazione transitoria dell'ente; la qualità dei servizi, infatti, deve essere oggetto di apposito controllo.

In sintesi, alla luce di quanto sopra esposto, la Sezione osserva che 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 Commissario straordinario e all'Organo di revisione dei conti del Libero Consorzio Comunale di Siracusa, con riserva di ulteriore valutazione -in occasione dell'esame della relazione del 2016, tenuto conto delle difficoltà rappresentate dall'ente e delle misure di adeguamento annunciate- 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 Commissario straordinario e all'Organo di revisione del Libero Consorzio Comunale di Siracusa, per i profili di rispettiva pertinenza;
- di riservarsi ogni ulteriore valutazione per le successive attività di competenza.

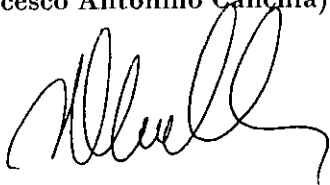
DISPONE

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 Libero Consorzio Comunale di Siracusa.

Così deliberato in Palermo il 29 novembre 2016

L'ESTENSORE

(Francesco Antonino Cancilla)



IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)



Depositata in segreteria il

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE **29 DIC. 2016**

Boris RASURA

