

**REPUBBLICA ITALIANA**

**La Corte dei conti**

**Sezione di controllo per la Regione siciliana**

nell'adunanza del 5 marzo 2019, composta dai Magistrati:

Luciana Savagnone	- Presidente
Alessandro Sperandeo	- Consigliere
Ignazio Tozzo	- Consigliere - relatore

\*\*\*\*\*

Visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97 primo comma, 28 e 119 ultimo comma della Costituzione;

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

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 e successive modificazioni, recante il T.U.E.L.;

visto, in particolare, l'art. 148 del menzionato T.U.E.L., novellato dall'art. 3, comma 1 sub 2) del decreto legge 10 ottobre 2012 n.174, convertito con modificazioni dalla legge 213/2012 e successivamente modificato dall'art.33, comma 1 del decreto legge 24 giugno 2014 n.91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014 n.116;

viste le Linee guida per il referto annuale dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dei comuni con popolazione oltre 15.000 abitanti sul funzionamento del sistema dei controlli interni ai sensi dell'art.148 del T.U.E.L., approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 5/SEZAUT/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 di questa Sezione n. 101/2017/INPR del 19 maggio 2017, con cui sono state adottate:

- a) *le "Linee guida per il referto annuale del Sindaco dei Comuni siciliani con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco metropolitano e del Presidente della Città Metropolitana e del libero Consorzio comunale sul funzionamento del sistema dei controlli interni (art.148 TUEL) per l'anno 2016",*
- b) *lo "Schema di relazione per il referto annuale del Sindaco per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco metropolitano e del Presidente della Città Metropolitana e del libero Consorzio comunale sul funzionamento del sistema dei controlli interni (art.148 TUEL) per l'anno 2016", secondo il modello approvato a livello nazionale, stabilendo che il predetto referto annuale, debitamente sottoscritto dal legale rappresentante pro tempore dell'ente, debba essere trasmesso a questa Sezione di Controllo, nonché alla Sezione delle Autonomie, entro il 30 giugno 2017;*

viste le Linee guida per il referto annuale dei Presidenti delle Province e dei Sindaci dei comuni con popolazione oltre 15.000 abitanti sul funzionamento del sistema dei controlli interni ai sensi dell'art.148 del T.U.E.L., approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 14/SEZAUT/2018/INPR del 3 aprile 2017, le quali parimenti 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 di questa Sezione n. 164/2018/INPR del 13 settembre 2018, con cui sono state adottate:

- a) *le "Linee guida per il referto annuale del Sindaco dei Comuni siciliani con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco metropolitano e del Presidente della Città Metropolitana e del Legale rappresentante dei liberi Consorzi comunali sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2017",*
- b) *lo "Schema di relazione per il referto annuale del Sindaco per i Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città Metropolitane e del Presidente delle Province sul funzionamento del sistema dei controlli interni (art.148 TUEL) per l'anno 2017", secondo il modello approvato a livello nazionale, da intendersi riferito, negli ultimi due casi, rispettivamente ai Sindaci metropolitani e ai Commissari straordinari dei liberi Consorzi comunali aventi sede in Sicilia, il cui referto annuale, debitamente sottoscritto dal legale rappresentante pro tempore dell'ente, debba essere trasmesso a questa Sezione di Controllo, nonché alla Sezione delle Autonomie, entro il 30 settembre 2018;*

viste le osservazioni formulate con nota prot. 78202622 dell'11 febbraio 2019 dal magistrato istruttore in sede di deferimento in ordine al referto ex art. 148 TUEL per gli anni 2016 e 2017 del Comune di Aci Castello;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 49/2019/CONTR, con la quale la Sezione medesima è stata convocata all'odierna adunanza per pronunciarsi in ordine alle anzidette osservazioni;

vista la memoria del 1° marzo 2019, prot. C.d.C. 1867 di pari data, trasmessa dal Comune di Aci Castello;

udito il relatore, consigliere Ignazio Tozzo;

udito per il Comune di Aci Castello il dr. Claudio Galli, dirigente dei servizi finanziari e contabili.

\*\*\*\*\*

L'art. 148 del TUEL, come riformulato dall'art.3, comma 1, sub e) del decreto legge 10 ottobre 2012 n.174 e relativa legge di conversione, attribuisce alle Sezioni Regionali di controllo della Corte dei conti la verifica, nell'ambito del controllo di legittimità e di regolarità della gestione, del funzionamento dei controlli interni ai fini del rispetto delle regole contabili e dell'equilibrio di bilancio di ciascun ente locale.

A tal fine, i sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti e i presidenti delle province (città metropolitane e liberi consorzi comunali per la Regione siciliana), avvalendosi dei rispettivi direttori generali o, in mancanza, dei segretari generali, trasmettono annualmente alla Sezione di controllo della Corte dei conti un referto sul sistema dei controlli interni, adottato, sulla base di apposite linee guida, che a livello nazionale vengono deliberate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti.

A seguito delle modifiche introdotte dall'art.33 del decreto legge n. 91/2014, in un'ottica di semplificazione, i predetti controlli hanno per oggetto esclusivamente il funzionamento dei controlli interni e la loro adeguatezza ed efficacia.

La suddetta verifica è applicabile anche nei confronti degli enti locali delle Regioni a statuto speciale in quanto ricompresi in quel "*complesso delle pubbliche amministrazioni*" che, in base all'art.2, comma 1 della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, sono tenute ad assicurare l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico in coerenza con l'ordinamento dell'Unione Europea (Corte Costituzionale n. 60 del 5 aprile 2013 e n. 40 del 10 marzo 2014).

In riscontro alla richiesta di trasmissione dei referti annuali per il 2016 e il 2017, il Comune di Aci Castello provvedeva ad inviarli per la verifica di legge.

Dalla disamina dei referti prodotti sono emerse una serie di criticità e carenze, in ragione delle quali il Magistrato istruttore ha richiesto il deferimento dell'ente locale con la richiamata nota prot. 78202622 dell'11 febbraio 2019, in riscontro alla quale l'ente locale ha inviato la mentovata memoria volta a superare i rilievi mossi.

In linea generale, il Comune premette che il DUP ed il bilancio di previsione 2016/2018 sono stati adottati solo con deliberazione consiliare n. 35 del 12 maggio 2017, ossia nell'anno successivo a quello di riferimento. Conseguentemente non vi è stata la possibilità di procedere ad una pianificazione strategica degli obiettivi, né di attivare per tempo i correlati monitoraggi e report in sede di controlli interni. Pur in assenza di un'attivazione strutturata del controllo strategico e di gestione, l'Ente afferma di aver proceduto nel 2016 in regime di gestione provvisoria ad una drastica riduzione delle spese, conseguendo un miglioramento della situazione finanziaria complessiva.

Passando alla disamina dei singoli aspetti esplicitati nella richiesta di deferimento sono stati evidenziati in particolare i seguenti profili di criticità:

#### 1. CONTROLLO DI REGOLARITA' AMMINISTRATIVA E CONTABILE

Con riferimento all'esercizio 2017 si rileva:

- a) gli esiti del controllo di gestione dell'anno precedente non hanno concorso alla individuazione dei settori dell'attività dell'Ente da sottoporre al controllo successivo;
- b) non sono stati effettuati controlli, ispezioni o altre indagini volti ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi.

*In memoria si premette che il controllo successivo di regolarità amministrativa e contabile è stato espletato in conformità alla disciplina dell'art. 10 del regolamento comunale sui controlli interni, approvato con deliberazione del Consiglio comunale n. 18 del 15 marzo 2017, di cui viene riportato il contenuto integrale.*

*L'Ente evidenzia, in relazione all'osservazione di cui alla lettera a), di aver individuato gli ambiti da sottoporre a controllo, focalizzando quei settori di attività in cui è più elevato il rischio di corruzione, al fine di garantire la trasparenza dell'azione amministrativa, secondo quanto previsto dal comma 2 del richiamato articolo 10 del regolamento comunale. Vengono partitamente indicati i sette settori di attività su cui si sono concentrate le verifiche, secondo una logica fondata sulla valutazione del rischio*

*potenziale di irregolarità e gli esiti sono stati comunicati agli organi di controllo interno ed agli organi di indirizzo politico-amministrativo.*

*In relazione a quanto rilevato alla lettera b), il Comune riferisce di aver effettuato controlli straordinari, ai sensi dell'art. 10, comma 7 del richiamato regolamento in materia, di cui fornisce evidenza documentale, con particolare riguardo al controllo sull'attività di recupero delle entrate patrimoniali ed extratributarie ed al controllo su specifici centri di costo, quali automezzi, beni immobili, telefonia fissa e mobile, spese postali.*

## 2. CONTROLLO DI GESTIONE

Con riferimento agli esercizi 2016 e 2017:

- a) *l'assenza di un sistema di contabilità economica che consenta la misurazione dei costi e dei ricavi, al fine di valutare l'efficienza dell'azione amministrativa;*

Con riferimento all'esercizio 2017:

- b) *l'assenza di articolazioni organizzative decentrate nei diversi settori operativi;*
- c) *l'incapacità di influenzare l'attività amministrativa in corso di svolgimento, allo scopo di ottimizzarne l'azione attraverso la riprogrammazione degli obiettivi;*
- d) *l'assenza di un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare.*

*L'Ente conferma che negli esercizi in esame non è stato in grado di dotarsi di un sistema di contabilità economica che consenta la rilevazione analitica per centri di costo, ma ha provveduto ad acquisire un aggiornamento del software gestionale di contabilità in grado di convertire le manifestazioni contabili in scritture economiche patrimoniali col metodo della partita doppia, che sarà operativo all'atto dell'approvazione del bilancio di previsione 2019/2021 e del rendiconto 2018. Conseguentemente il controllo di gestione non dispone di articolazioni organizzative decentrate nei diversi settori operativi.*

*I ritardi nell'approvazione dei documenti programmatici non hanno consentito di procedere ad un monitoraggio che potesse orientare l'attività amministrativa in corso di svolgimento. Tuttavia, anche in assenza di documenti di programmazione e pianificazione, nel 2016 sono stati assegnati in via provvisoria gli obiettivi gestionali e ne è stato verificato l'andamento da parte della Giunta comunale.*

*In adunanza il rappresentante dell'Ente riferisce che un'attività di controllo, anche se parziale, è stata realizzata.*

*L'Amministrazione ammette infine di non disporre di un sistema di ponderazione degli obiettivi da monitorare.*

### 3. CONTROLLO STRATEGICO

Con riferimento agli esercizi 2016 e 2017:

- a) l'assenza del report periodico previsto per l'esercizio 2016 e dei due report previsti per il 2017;
- b) l'assenza di verifica, da parte dell'organo politico, dello stato di attuazione dei programmi;

Con riferimento all'esercizio 2016:

- c) l'assenza di indicatori;
- d) la presenza di criticità.

*Il Comune conferma l'assenza dei report previsti, determinata dall'impossibilità di effettuare un monitoraggio concomitante in ragione della evidenziata carenza negli esercizi oggetto di verifica del DUP e del bilancio di previsione 2016/2018, tardivamente approvati nel maggio 2017; parimenti risultano assenti i report nel 2017 a cagione dell'intervenuta approvazione del successivo DUP nel luglio 2017. Le medesime ragioni hanno generato le criticità indicate ai punti c) e d).*

*Si rappresenta inoltre che i responsabili di servizio hanno - ex post - relazionato su raggiungimento degli obiettivi, in sede di misurazione e valutazione delle performance sia al Nucleo Interno di Valutazione sia al Sindaco.*

### 4. CONTROLLO SUGLI EQUILIBRI FINANZIARI

Con riferimento all'esercizio 2017:

- a) la mancata integrazione del controllo sugli equilibri finanziari con il controllo sugli organismi partecipati;
- b) la mancata ricostituzione delle entrate vincolate nel rispetto dell'art. 195 del TUEL.

*Il Comune deduce relativamente al rilievo sub a) che il sistema di controllo interno sugli organismi partecipati è stato strutturato soltanto a seguito dell'adozione della regolamentazione specifica, intervenuta con la deliberazione del Consiglio comunale n. 18 del 25 marzo 2017. Conseguentemente la Giunta comunale con deliberazione n. 103 del 18 ottobre 2017 ha istituito una unità di progetto intersettoriale, preposta al controllo sulle società partecipate non quotate.*

*Per quanto concerne il rilievo sub b), viene evidenziato che è stato sostenuto un impegno finanziario straordinario per estinguere una situazione debitoria scaturente da contenziosi pregressi che hanno costretto l'Ente al pagamento di importi rilevanti, spalmati nel triennio 2015-2017. Una volta definite tali ingenti posizioni debitorie da giugno 2018 si è evitato il ricorso all'anticipazione di tesoreria e le somme a destinazione vincolata risultano ricostituite quasi integralmente al 31 dicembre 2018, a comprova che le sofferenze finanziarie affrontate avevano natura transitoria.*

## 5. CONTROLLO SUGLI ORGANISMI PARTECIPATI

Con riferimento agli esercizi 2016 e 2017:

- a) l'assenza di report elaborati;
- b) l'assenza di obiettivi assegnati a ciascuno dei diversi organismi partecipati;
- c) l'assenza di indicatori elaborati;
- d) la presenza di criticità;

Con riferimento all'esercizio 2017:

- e) la mancata definizione degli indirizzi strategici ed operativi degli organismi strumentali dell'Ente, nonché l'assenza di report informativi periodici da parte degli organismi partecipati inerenti i profili organizzativi e gestionali e la mancata pubblicazione della carta dei servizi, prevista dall'art. 32 del d.l. n. 33/2013 relativamente agli organismi che gestiscono pubblici servizi.

*Come già sopra rappresentato, l'Ente deduce che, avendo disciplinato tale tipologia di controllo solo nel corso del 2017, ha avviato un controllo interno sistematico sugli organismi partecipati a decorrere dall'esercizio successivo mediante l'attività di un'unità di progetto intersettoriale all'uopo istituita. Precisa comunque che già dal 2009 è operante un organismo di controllo analogo per le società in house providing, che ha realizzato un sistema di controllo strategico, gestionale e finanziario con una reportistica trimestrale, dei cui esiti vengono prodotti i verbali trimestrali e l'atto di invito all'adozione di misure correttive. Inoltre i bilanci della società partecipata AGT Multiservizi srl e della AGT Servizi Pubblici Locali srl per gli esercizi 2016 e 2017 sono stati sottoposti all'esame del Consiglio comunale con le deliberazioni nn. 74 e 75 del 30 novembre 2017, in seno alle quali, nel prendere atto dell'andamento gestionale, il Comune ha anche definito gli indirizzi strategici.*

\*\*\*\*\*

Alla stregua di quanto esposto, questa Corte ritiene che il rilievo concernente l'inadeguatezza del controllo di regolarità amministrativa e contabile debba reputarsi

superato, così come parzialmente possano ritenersi superati i profili di criticità sollevati in sede di deferimento relativamente al controllo sugli equilibri finanziari ed al controllo sugli organismi partecipati. Per quanto attiene alla prima tipologia, l'Ente ha documentato che le doglianze emerse sono state causate da una situazione transitoria di sofferenza finanziaria in cui occorreva fronteggiare consistenti esposizioni debitorie discendenti da contenziosi risalenti nel tempo, mentre nel corso del 2018 è stato esposto che tali criticità non siano più insorte in concomitanza con il dichiarato miglioramento del quadro finanziario.

Relativamente al controllo sugli organismi partecipati è stata data evidenza dell'intervenuta disciplina e strutturazione di tale sistema di controllo nel 2017 e dell'avvio dell'attività di controllo nel corso del 2018, ma che comunque un'attività di indirizzo strategico e di monitoraggio gestionale è stata in qualche modo assicurata mediante il Consiglio comunale e l'operatività dell'organismo di controllo analogo.

Tali implementazioni saranno dunque opportunamente vagliate nel corso del prossimo ciclo di controllo per verificarne l'adeguatezza e la funzionalità.

Va invece rimarcata la sostanziale assenza negli esercizi in esame del controllo di gestione, certamente non giustificabile per l'anomalo ritardo nell'approvazione dei documenti programmatori e contabili (peraltro ascrivibile alla responsabilità degli amministratori comunali), in quanto la mancata realizzazione di tale sistema di controllo incide negativamente sulla funzionalità generale della macchina amministrativa.

In mancanza di tale presupposto e di un sistema di contabilità economica per centri di costo, non risulta praticabile l'indispensabile rilevazione di costi e ricavi dell'azione amministrativa, che avrebbe consentito di valutare la corretta ed economica gestione delle risorse pubbliche e l'efficienza che deve improntare l'attività della Pubblica Amministrazione, misurandone l'andamento nel tempo e nello spazio. Il controllo di gestione deve infatti essere svolto in relazione ai singoli servizi e centri di costo e deve verificare i mezzi finanziari acquisiti, i costi dei singoli fattori produttivi, i risultati qualitativi e quantitativi ottenuti e, per i servizi a carattere produttivo, l'ammontare dei ricavi, agevolando quindi il processo di risanamento che si intendeva intraprendere.

Il suo corretto funzionamento, preceduto da una tempestiva assegnazione degli obiettivi consente, in generale, la misurazione del conseguimento degli stessi in relazione ai singoli servizi della struttura burocratica, in assenza del quale non è possibile neppure erogare legittimamente retribuzione di risultato o qualsivoglia forma di salario accessorio legato alla

produttività, come invece sembra abbia contraddittoriamente operato l'Ente. Per questo specifico aspetto, si invita l'Organo di revisione ad acquisire e verificare tutta la documentazione relativa al ciclo della performance e di valutazione ed attribuzione delle relative indennità di risultato e/o di produttività per gli anni 2016 e 2017 e di fornire una dettagliata relazione alla Sezione di controllo.

Parimenti grave appare la l'assenza di funzionalità del controllo strategico, che ha provocato il venir meno di un indispensabile strumento di conoscenza della validità e percorribilità delle scelte adottate dai vertici politici comunali.

Tale forma di controllo, se correttamente espletata, determina infatti ricadute positive in termini di verifica dei risultati conseguiti rispetto agli obiettivi prefissati, dei tempi di realizzazione rispetto alle previsioni, nonché della qualità dei servizi erogati alla collettività. La mancata adozione di misure correttive e l'assenza di verifiche sullo stato di attuazione dei programmi e dei conseguenti report, registratasi negli esercizi in esame, ha fatto venir meno la peculiare funzione di monitoraggio da cui deve scaturire l'immediata adozione di idonei interventi correttivi di modifica della programmazione in relazione allo stato di realizzazione degli obiettivi ed alle risorse disponibili, cagionando un pregiudizio rilevante nell'ottica di non poter adottare ponderate linee programmatiche realizzabili con tempestività da parte dell'Ente.

Il Collegio, pertanto, sulla scorta delle osservazioni formulate dal magistrato istruttore e delle deduzioni difensive prodotte, constata l'inadeguata funzionalità sia del controllo di gestione che del controllo strategico all'interno dell'Ente, invitando gli amministratori all'adozione delle conseguenti azioni correttive, in modo da mettere in campo un sistema di controlli interni adeguato ed efficace, colmando le lacune che sono state evidenziate.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana accerta, relativamente al referto sui controlli interni 2016 e 2017 del Comune di Acicastello, la carenza di funzionamento del sistema dei controlli interni per i motivi espressi in narrativa con particolare riguardo al controllo di gestione ed al controllo strategico, invitando l'Ente ad adottare tempestivamente le conseguenti azioni correttive e assegnando all'Organo di revisione il termine di 60 giorni dalla notifica della presente deliberazione per relazionare sulla legittimità del ciclo della performance e di valutazione ed attribuzione delle relative

indennità di risultato e/o di produttività per gli anni 2016 e 2017, inviando la documentazione più significativa.

ORDINA

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Sindaco, al Presidente del Consiglio Comunale, all'Organo di revisione del Comune di Aci Castello per i profili di rispettiva competenza.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 5 marzo 2019.

L'ESTENSORE

(Ignazio Tozzo)

IL PRESIDENTE

(Luciana Savagnone)

Depositata in segreteria il