

**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.



**E**  
COMUNE DI AUGUSTA  
Comune di Augusta  
Protocollo N.0074774/2016 del 29/12/2016

-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 Comune di Augusta 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. 10860 del 28 novembre 2016;

-uditi il relatore, Referendario Francesco Antonino Cancilla, nonché, per il Comune di Augusta, il Segretario generale, dott. Alberto D’Arrigo, e la Responsabile del servizio bilancio e programmazione, dott.ssa Gisella Vaccaro;

\*\*\*

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 fondo 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 Comune di Augusta, 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.

I rappresentanti dell'ente nel corso adunanza hanno insistito nella memoria.

\*\*\*\*\*

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 regolarità amministrativa e contabile:



- a)- nel corso dell'esercizio non sono state effettuate ispezioni o indagini volte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile dell'attività posta in essere da specifici uffici o servizi;
- b)- la selezione degli atti da sottoporre a controllo non è avvenuta con tecniche di campionamento diverse da quelle dell'esercizio precedente.

*Il Comune ha dedotto che: a)- il Presidente della Repubblica con decreto del 15 luglio 2014 ha disposto la proroga del periodo di scioglimento del consiglio comunale di Augusta ai sensi dell'art. 143, comma 10, TUEL; b)- l'attuale Amministrazione si è insediata soltanto nel luglio 2015; c)- con deliberazione n. 27 del 30 luglio 2015 il Consiglio comunale ha dichiarato il dissesto, sicché i termini per la deliberazione del bilancio sono sospesi sino all'emanazione del decreto ministeriale di approvazione del bilancio stabilmente riequilibrato.*

La Sezione osserva che lo scioglimento del Consiglio ex art. 143, comma 10, TUEL e lo stato di dissesto non giustificano la carenza del controllo di regolarità che in simili situazioni deve essere rafforzato, sia mediante un'adeguata selezione -con criteri automatici e casuali- degli atti da sottoporre ad esame sia mediante la predisposizione delle misure occorrenti per sanare le illegittimità rilevate sia, infine, mediante l'espletamento di ispezioni negli uffici ove si sono registrate maggiori criticità. Tutto ciò 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 di report nel corso del 2015, benché il regolamento dell'ente ne preveda tre all'anno;
- b)- la carenza complessiva di controllo di gestione nel 2015;
- c)- la mancata adozione di un sistema di contabilità economica atta a consentire una misurazione dei costi e dei ricavi, al fine di valutare l'efficienza dell'azione amministrativa.

*L'ente ha dedotto che: a)- in conseguenza dello stato di dissesto, il Comune ha operato la gestione del bilancio ai sensi dell'art. 250 TUEL, essendo sospesi i termini per l'approvazione del bilancio di previsione; b)- l'attuale Amministrazione non ha ereditato alcuna forma di programmazione strategica, sicché si è trovata nell'impossibilità di dar corso al controllo di gestione; c)- nel 2016 è stato comunque predisposto il Documento Unico di Programmazione.*



Il Collegio osserva che la condizione di ente dissestato non è di per sé ostativa allo svolgimento del controllo di gestione, che va nondimeno adattato alle specificità gestionali e finanziarie tipiche del dissesto. E' infatti evidente che l'attività amministrativa non può comunque prescindere da requisiti di efficacia, efficienza ed economicità, la cui verifica rientra nell'ambito del controllo di gestione. I risultati raggiunti devono essere quindi valutati per programmi e per centri di responsabilità.

3. Con riferimento al controllo sugli equilibri finanziari:

- a)- la mancata adozione di atti di indirizzo e di coordinamento da parte del responsabile del servizio finanziario;
- b)- la mancata redazione di report sul controllo degli equilibri.

*L'Amministrazione ha affermato che: a)-nella deliberazione consiliare n. 44 del 2 agosto 2016 si dà atto della verifica della salvaguardia degli equilibri; b)- all'ipotesi di bilancio stabilmente riequilibrato sono stati allegati alcuni prospetti di verifica degli equilibri.*

Il Collegio che -in costanza di esercizio- pure negli enti in dissesto deve essere assicurata la salvaguardia degli equilibri finanziari, anche al fine di adottare le occorrenti misure correttive. Va chiarito che il dissesto non giustifica alcuna attenuazione dei controlli, che devono essere svolti con gli opportuni adattamenti alla specificità della situazione.

4. La mancata attuazione dei seguenti sistemi di controllo:

- controllo strategico
- controllo sugli organismi partecipati
- controllo di qualità dei servizi.

*L'ente ha affermato che: a)- il controllo strategico non è stato attivato a causa della condizione di dissesto; b)- non vi sono stati controlli sugli organismi partecipati, poiché si tratta di società non operative ma in liquidazione.*

La Corte rileva che il dissesto può effettivamente incidere sulla possibilità di individuare obiettivi strategici e di realizzare il relativo controllo; ciò comunque deve essere bilanciato dall'espletamento degli altri controlli (regolarità, gestione, equilibri finanziari). Va aggiunto



che lo stato di liquidazione degli organismi partecipati non esonera neppure dal compimento del controllo su tali società. In particolare, la Sezione osserva che tale controllo deve investire gli organismi in liquidazione, tenuto conto che gli stessi –come nel caso in esame– costituiscono società con partecipazione obbligatoria e preposte a servizi essenziali. Al riguardo, si rammenta che, in generale, 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. Non vi è stato infine il controllo sulla qualità dei servizi.

\*\*\*\*



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 Consiglio comunale, per il tramite del suo Presidente, al Sindaco ed all'Organo di revisione dei conti del Comune di Augusta, 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 Consiglio comunale per il tramite del suo Presidente, al Sindaco ed all'Organo di revisione del Comune di Augusta, 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 Augusta.

Così deliberato in Palermo il 15 novembre 2016

**L'ESTENSORE**

(Francesco Antonino Cancilla)



**IL PRESIDENTE**

(Matrizio Graffeo)



Depositata in segreteria il **29 DIC. 2016**

**IL FUNZIONARIO RESPONSABILE**

Boris RASURA

