

**REPUBBLICA ITALIANA**

**La Corte dei conti**

**Sezione di controllo per la Regione siciliana**

nell'adunanza del 15 novembre 2016, composta dai Magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Anna Luisa Carra	- Consigliere
Tommaso Brancato	- Consigliere
Francesco Antonino Cancilla	- Referendario - relatore
Marco Fratini	- Referendario

\*\*\*\*\*

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 Comune di Milazzo 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. 304/2016/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, Referendario Francesco Antonino Cancilla, nonché, per il Comune di Milazzo, il Segretario comunale, dott.ssa Maria Evelina Riva;

\*\*\*

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 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. 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 Milazzo, il competente magistrato, sulla base dell'istruttoria espletata e della documentazione pervenuta, ha richiesto la pronuncia del Collegio su numerosi profili di criticità, illustrati nella nota di deferimento.

Il rappresentante dell'ente nel corso adunanza ha esposto alcune considerazioni, che saranno di seguito riassunte.

\*\*\*\*\*

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

I. Con riferimento al controllo di regolarità amministrativa e contabile, il magistrato istruttore ha rilevato:

a)- l'attivazione del controllo soltanto nel secondo semestre del 2015;



- b)- l'alta percentuale di irregolarità rilevate pari al 42 per cento rispetto al numero di atti esaminati; al riguardo, si registra una bassa percentuale di irregolarità sanate (38% circa);
- c)- difficoltà nell'espletamento del controllo di regolarità amministrativa e contabile nel corso dell'esercizio 2015 in conseguenza della mancanza di personale qualificato e di numerose disfunzioni organizzative e contabili, inclusa l'assenza di documenti (così come esposto nel medesimo referto);
- d)-la mancata verifica delle attestazioni concernenti i pagamenti tardivi secondo le modalità di cui all'art. 41 del decreto legge n. 66 del 2014;

*Il rappresentante dell'Amministrazione ha dedotto che: a)- il Comune ha dichiarato il dissesto, come risulta dalla deliberazione del Consiglio comunale n. 101 del giorno 8 novembre 2016; b)- il sistema dei controlli interni ha risentito della grave situazione dell'ente, contraddistinta negli anni precedenti dal disordine contabile e organizzativo; c)- lo scorso anno è stata nondimeno avviata un'attività di "normalizzazione" nell'organizzazione dell'apparato amministrativo e nella ricostruzione di tutti i controlli. L'attuale Segretario generale -come risulta dal referto- si è insediato soltanto nel secondo semestre del 2015. Nel medesimo referto viene pure precisato che il Comune si è trovato in una situazione eccezionale di criticità organizzativa e contabile, che è stata aggravata dall'assenza di figure dirigenziali fondamentali come quella del dirigente tecnico e del ragioniere generale.*

La Sezione osserva che il controllo di regolarità deve essere rafforzato, sia mediante un'adeguata selezione degli atti da sottoporre ad esame sia mediante la predisposizione delle misure occorrenti per sanare le illegittimità rilevate; ciò deve mirare ad assicurare il buon andamento e a prevenire possibili contenziosi, che, peraltro, possono determinare passività per l'ente.

Va sottolineato che il buon funzionamento del sistema dei controlli è indispensabile anche e soprattutto per gli enti in dissesto, poiché tale sistema può prevenire il ripetersi di fenomeni di cattiva gestione e può agevolare l'adozione di tempestive ed efficaci misure correttive nell'ottica del risanamento.

## 2. La mancata attuazione dei seguenti sistemi controllo:

- controllo di gestione
- controllo strategico
- controllo sugli equilibri finanziari



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

*Il Comune non ha contestato la criticità; il rappresentante ha ribadito le considerazioni illustrate nel punto precedente.*

Innanzitutto, il Collegio non può non evidenziare l'importanza del controllo di gestione, che 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, conseguente alla ritardata approvazione del bilancio di previsione, altera il reale funzionamento del controllo in questione.

Il Collegio, poi, rileva che va prestata particolare attenzione alla salvaguardia degli equilibri finanziari, anche al fine di adottare le occorrenti misure correttive. Gli organi politici devono quindi cooperare con gli organi amministrativi e, specialmente, con il servizio finanziario, affinché le attività dell'ente si conformino a principi di sana gestione finanziaria e di equilibrio.

E' pure rilevante l'assetto della *governance* delle società partecipate, che deve essere in linea con le disposizioni dell'art. 147-quater del TUEL e deve conformarsi a basilari principi di corretta gestione. Tutto ciò richiede la conoscenza dello stato degli organismi partecipati, le valutazioni sulla 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, quindi, 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 dunque necessario per l'acquisizione e per l'elaborazione degli elementi informativi necessari per le decisioni dell'ente concernenti la razionalizzazione degli organismi partecipati.

\*\*\*\*

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 Milazzo, 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 Milazzo, per i profili di rispettiva pertinenza;

- di riservarsi ogni ulteriore valutazione per le successive attività di competenza.



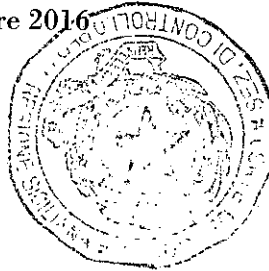
**DISPONE**

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 Milazzo.

Così deliberato in Palermo il 15 novembre 2016

**L'ESTENSORE**

(Francesco Antonino Capocilla)



**IL PRESIDENTE**

(Matrizio Graffeo)



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

**IL FUNZIONARIO RESPONSABILE**

Boris RASURA

