



Deliberazione n. 156/2015/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 29 gennaio 2015, composta dai magistrati:

Anna Luisa Carra - Presidente
Daniele Caprino - Consigliere - relatore
Francesco Antonino Cancilla - 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 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:

1. 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";
2. 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";

VISTO il referto relativo al I semestre 2013, inviato dal Libero Consorzio comunale di Ragusa, già Provincia regionale, con nota n. 46935 del 13.12.2013 acquisito al protocollo della Corte n. 10692 del 15.12.2013);

VISTO il referto relativo al II semestre 2013, inviato dal Libero Consorzio comunale di Ragusa, già Provincia regionale, con nota n. 11098 del 28.03.2014 acquisito al protocollo della Corte n. 2887 del 31.03.2014;

VISTA la richiesta di deferimento del Magistrato istruttore in data 9 dicembre 2014;

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 4/2015/CONTR in data 14.01.2015, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza ai fini degli adempimenti di cui al citato articolo 148 del TUEL;

UDITO il relatore, Consigliere Daniele Caprino;

UDITO in rappresentanza dell'Ente il dr. Ignazio Baglieri, Segretario generale;

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(va) 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, antecedentemente alla modifica legislativa di cui al D.L. 24 giugno 2014, n. 91 *infra* riportata, sono state individuate dalla Sezione per le 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 relativo al I semestre 2013, sotto forma di questionario, entro il termine del 15 dicembre 2013; mentre per quello relativo al II semestre il termine ultimo è stato fissato al 30 marzo 2014.

Nelle more dell'espletamento del suddetto controllo l'art. 148 è stato modificato dall'art. 33 (Semplificazione e razionalizzazione dei controlli della Corte dei conti) del D.L. 24 giugno 2014, n. 91, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 116. Il nuovo testo prescrive che: *"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."*

In data 15 dicembre 2013 è pervenuto il referto relativo al primo semestre del 2013 e successivamente, in data 28 marzo 2014, il Libero Consorzio comunale di Ragusa, già Provincia regionale, ha provveduto all'invio del referto relativo al II semestre per il medesimo anno, entrambi corredati dal parere del Collegio dei revisori e dal Regolamento sui controlli interni. La Sezione, con riferimento sia al I che al II semestre, ha rilevato le seguenti criticità:

REGOLARITÀ DELLA GESTIONE AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZ. I)

1.A. Programmazione

1. La mancata approvazione del Piano generale di sviluppo;
2. l'assenza di un modello di programmazione e controllo integrato;
3. la mancata strutturazione dell'organizzazione dei singoli servizi sulla base della rilevazione delle esigenze della popolazione;
4. il mancato riscontro della coerenza del PEG con il bilancio e con i programmi, nonché con i progetti illustrati nella relazione previsionale e programmatica a seguito delle modifiche introdotte dall'art. 3, comma 1, lettera g-bis) del d.l. 174/2012.
5. il mancato adeguamento dell'ordinamento dell'Ente alle disposizioni previste, per i servizi pubblici locali, dall'art. 34, comma 20 e 21, del d.l. 179/2012, convertito dalla legge 17.12.2012, n. 221

e ai principi della libera iniziativa economica privata;

6. la mancata verifica, in relazione a ciascuno dei principali servizi pubblici locali, del grado di copertura dei costi garantito dall'applicazione delle tariffe.

1.B. Gestione

1.B.1. Entrate

1. La mancata riscossione delle entrate straordinarie;
2. la necessità di verificare la giustificata concessione di beni in comodato gratuito o altra forma di esenzione dal pagamento di canoni e/o tariffe;
3. relativamente al programma di dismissione di attività patrimoniali, la mancata realizzazione delle previsioni di vendita nel biennio 2012-2013.

1.B.2. Spese

1. La mancata effettuazione della valutazione di convenienza economica dell'esternalizzazione rispetto alla gestione diretta;
2. la mancata verifica, secondo i criteri di convenienza economica, nel II semestre 2013, dei presupposti per il mantenimento delle partecipazioni societarie in momenti successivi all'adozione della delibera di ricognizione degli organismi partecipati dall'ente di cui all'art. 3, comma 27, della L. 24 dicembre 2007, n. 244;
3. la necessità di verificare la sussistenza dei presupposti previsti dalle leggi vigenti per il corretto ricorso alle varie tipologie di affidamento di lavori, servizi e forniture. A tal riguardo, con riferimento agli affidamenti relativi all'anno 2013, si rileva:

nel I semestre 2013:

- a. l'affidamento di 12 lavori, 15 servizi e 7 forniture per un totale di 34 affidamenti di cui n. 7 procedure negoziate senza pubblicazione di bando;
- b. l'affidamento di lavori, servizi e forniture mediante n. 1 cottimo fiduciario e n. 28 procedure di affidamento diretto;
- c. il ricorso all'estensione contrattuale nella fattispecie di 3 proroghe per programmi informatici, interventi riguardanti la raccolta di amianto (per i quali risultano essere stati effettuati affidamenti diretti) e 1 proroga del servizio di pulizia dell'Ente;

nel II semestre 2013:

- a. l'affidamento di 15 lavori, 21 servizi e 20 forniture per un totale di 56 affidamenti di cui n. 5 procedure negoziate senza pubblicazione di bando;
 - b. l'affidamento di lavori, servizi e forniture mediante n. 28 cottimi fiduciari e/o procedure di affidamento diretto;
 - c. il ricorso a 3 casi di estensione contrattuale relativamente a 3 servizi senza ulteriori indicazioni in merito;
4. l'esigua percentuale di realizzazione del Piano triennale delle opere pubbliche (in termini di pagamenti effettuati) pari nel II semestre 2013: allo 0,07% nel 2012, allo 0,04% nel 2011 e allo 0,53% nel 2010;



5. la mancata effettuazione della stima del contenzioso che potrebbe potenzialmente generare passività. A tal riguardo, si rileva un numero elevato di giudizi promossi contro la Provincia regionale di Ragusa (108 complessivamente nell'anno) e n. 15 giudizi conclusi nell'anno con oneri a carico dell'Ente in assenza di accantonamenti in bilancio;
6. l'assenza di processi di riorganizzazione e/o rideterminazione della dotazione organica a seguito dell'applicazione degli articoli 6 e 6 bis del d. lgs. n. 165/2001;
7. l'assenza di informazioni in merito all'andamento della spesa per il personale nel II semestre dell'esercizio 2013 la quale risulta in aumento, rispetto all'esercizio 2012, nel I semestre 2013.

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

2.A. Ricognizione del sistema dei controlli interni

1. L'affidamento del controllo interno di gestione e del controllo strategico a n. 3 esperti esterni all'amministrazione nominati con determinazione Presidenziale;
2. la mancata introduzione di un sistema di contabilità analitica ed economico-patrimoniale.

2.B. Controllo strategico

1. L'assenza di valutazioni, nel I semestre 2013, sullo stato di attuazione dei programmi mediante analisi della congruenza e degli scostamenti tra obiettivi e risultati;
2. la mancata adozione di sistemi di monitoraggio della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda;
3. l'assenza di report sul controllo strategico nel I semestre 2013.
4. l'assenza di metodologie per monitorare l'impatto socio-economico dei programmi dell'Ente. Tale mancanza viene imputata alla tardiva approvazione del bilancio di previsione avvenuta il 26/11/2013;
5. l'assenza di report sul controllo strategico nel I semestre 2013.

2.C. Controllo di gestione

1. L'assenza di valutazioni sulla fattibilità dei programmi, tenuto conto anche dei flussi di cassa e degli obiettivi legati al rispetto del patto di stabilità;
2. l'assenza di controllo di gestione che valorizza una dimensione comparativa nel tempo e nello spazio;
3. la mancata utilizzazione di rapporti del controllo di gestione ai fini della valutazione della performance del personale.

2.D. Altre forme di controllo

Organismi partecipati



1. L'assenza di un monitoraggio periodico sui contratti di servizio, sulla qualità dei servizi erogati e sugli effetti prodotti dai risultati di gestione degli organismi partecipati sul bilancio finanziario dell'Ente;
2. la mancata adozione di metodologie per la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell'ente.

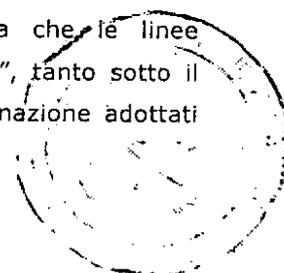
2.E. Controllo di regolarità amministrativa contabile

1. In relazione alla verifica degli atti sottoposti a controllo, l'assenza di informazioni in merito agli atti sanati rispetto al numero di irregolarità riscontrate nel I semestre (12 su 78 atti esaminati);
2. la mancata messa a punto di un sistema di audit interno;
3. la mancata ridefinizione dei ruoli e delle responsabilità dei dirigenti;
4. la mancata effettuazione di specifiche ispezioni o indagini rivolte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile relativa a specifici uffici, servizi e progetti.

Nella memoria scritta pervenuta in data 26.01.2015 (protocollo della Corte n. 557 del 26.01.2015) l'Ente sottolinea, preliminarmente, che *"il quadro delle riforme in materia di sistema di controlli interni si sviluppa in una fase congiunturale caratterizzata, per le Province regionali siciliane nel 2013, da una pressochè totale incertezza sul proprio "destino istituzionale", da una gravissima criticità finanziaria derivante dalla riduzione dei trasferimenti statali e da una tardiva quantificazione dei trasferimenti regionali. Tali circostanze ... hanno mortificato le prospettive e le capacità programmatiche e gestionali dell'Ente creando una situazione sistemica di incertezza che, inevitabilmente, ha inciso sulla piena implementazione e messa a sistema dei controlli interni"*.

Con riferimento alle criticità rilevate in ordine alla regolarità della gestione amministrativa e contabile (sez. I) l'Ente chiarisce che la mancata approvazione del PEG è da ricondurre all'assenza di un progetto di mandato, essendo stato soggetto a commissariamento dal 25.05.2012 al 29.03.2013 e, con successiva nomina, dal 12.04.2013 al 31.12.2013. Precisa, inoltre, che con delibera commissariale n. 28 del 21.10.2013, ancorchè tardivamente, è stata approvata la "Relazione previsionale e programmatica 2013-2015", contestualmente all'approvazione del bilancio di previsione, con cui sono state individuate le risorse disponibili definitive e sono stati fissati gli obiettivi inseriti nel "Piano triennale della Performance 2013 -2015", adottato con deliberazione commissariale n. 204 del 26 novembre 2013; il progetto di PEG, successivo allo schema di bilancio 2013, è stato approvato con deliberazione commissariale n. 183 del 29 ottobre 2013, mentre il piano dettagliato degli obiettivi risulta approvato solamente a fine esercizio, con deliberazione commissariale n. 221 del 6 dicembre 2013.

In definitiva, l'Ente ha precisato che, tenuto conto della circostanza che le linee programmatiche del bilancio sono state sviluppate in un contesto "emergenziale", tanto sotto il profilo degli orizzonti istituzionali che finanziari, gli unici strumenti di programmazione adottati



sono stati quelli relativi al ciclo di performance e, pertanto, il sistema di controllo strategico è stato integrato con la programmazione mediante previsione di obiettivi di performance introdotti nel piano.

Con riferimento alle criticità segnalate ai punti *sub* 1A n.5 e 6, l'Ente ha chiarito che il Libero consorzio di Ragusa non eroga servizi pubblici locali né direttamente né mediante società *in house*. Risulta chiarita, altresì, la criticità relativa alla segnalata mancata riscossione delle entrate straordinarie previste per il 2013, relative al recupero TEFA, in quanto interamente riscosse nel 2014; in ordine agli affidamenti degli immobili a titolo gratuito, l'Ente ha dichiarato di aver avviato le procedure per il rinnovo a titolo oneroso, mentre ha fornito precisazioni in ordine al programma di dismissione degli immobili, proseguito con la vendita di tre alloggi nel 2013 ed uno nel 2014 per complessivi € 650.695,00.

Sul versante delle spese, l'Ente ha precisato che l'esternalizzazione di alcuni servizi (pulizia, trasloco, ingegneria e laboratorio, verifica impianti ascensore ed elettrici, gestione centrali termiche) si è resa necessaria in quanto la dotazione organica del personale non presentava le relative professionalità, ovvero trattavasi di servizi effettuabili solamente da tecnici appositamente autorizzati.

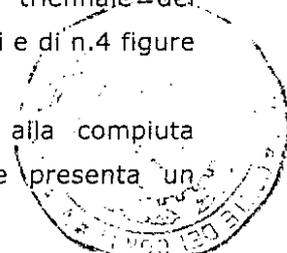
Con riferimento alle partecipazioni societarie, l'Ente ha adottato la delibera commissariale n. 32 del 27 dicembre 2013 con la quale, dopo aver effettuato un'ulteriore ricognizione della convenienza economica per il mantenimento delle suddette partecipazioni, ha deliberato il recesso da alcuni organismi.

In ordine alla verifica degli affidamenti di lavori, servizi e forniture, l'Ente ha fornito, nella memoria in atti, un dettagliato prospetto contenente i riferimenti normativi e i dati salienti relativi a ciascun affidamento; la Corte, tuttavia, ritiene di dover confermare la suddetta criticità, atteso che solamente in tre casi l'Ente ha aderito a convenzioni Consip, avendo privilegiato, nella maggior parte delle ipotesi, procedure di cottimo fiduciario ed affidamento diretto.

Permangono, ad avviso della Sezione, le criticità relative alla lentezza nella realizzazione del piano triennale delle opere pubbliche ed alla mancata effettuazione di una stima del contenzioso e delle passività potenziali connesse alla eventuale soccombenza in giudizio.

In ordine ai processi di riorganizzazione e rideterminazione della dotazione organica del personale, l'Ente ha precisato, nella memoria scritta, che lo sviluppo normativo relativo alla trasformazione delle Province, ancora *in itinere*, ha condizionato fortemente la programmazione anche in tema di fabbisogno di personale; purtroppo, il Commissario straordinario, con deliberazione n. 162 del 7 ottobre 2013, versata in atti, ha proceduto alla rideterminazione della dotazione organica ed all'approvazione del piano triennale del fabbisogno di personale 2013-2015, operando riduzioni di 6 posizioni dirigenziali e di n.4 figure D3.

Maggiori criticità permangono, ad avviso della Sezione, in ordine alla compiuta attuazione del sistema dei controlli interni, strategico e di gestione, che presenta un



andamento rallentato rispetto alle tempistiche proprie dei suddetti sistemi, finalizzate, invece, a consentire un monitoraggio dell'attività amministrativa e a fornire elementi per la correzione dei processi decisionali e gestionali *in itinere*.

In definitiva, l'ente non disconosce le suddette criticità emerse dall'esame dei referti semestrali per l'esercizio 2013, ma evidenzia le difficoltà derivanti dall'incertezza del quadro normativo in continua evoluzione che non ha consentito una adeguata e compiuta programmazione sia della gestione amministrativa e contabile sia del sistema dei controlli interni.

In sede collegiale la Sezione, prendendo atto dei chiarimenti forniti dall'amministrazione in ordine ad alcune criticità per le quali, ancorchè tardivamente - come sopra esposto - risultano adottati provvedimenti da parte del Commissario straordinario e tenendo conto delle difficoltà affrontate dall'Amministrazione in una fase transitoria della costituzione dell'Ente, che deve proseguire il cammino intrapreso con determinazione, ha dovuto comunque confermare le criticità nei termini sopra riportati.

Gli elencati rilievi impongono la segnalazione al Commissario straordinario ed all'Organo di Revisione dei conti del Libero Consorzio comunale di Ragusa, con riserva di ulteriore valutazione ex art. 148, comma 4, TUEL, in occasione dell'esame della successiva relazione - ora prevista con cadenza annuale - ai fini di un più compiuto quadro conoscitivo sul livello di adeguatezza delle misure gestionali e delle metodologie di controllo richieste ed adottate.

P. Q. M.

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

DELIBERA

- di segnalare gli esiti del presente controllo al Commissario straordinario ed all'Organo di Revisione dei conti del Libero Consorzio comunale di Ragusa;
- di riservarsi ogni ulteriore valutazione per le successive attività di competenza, all'esito dell'esame dei successivi referti, anche alla luce delle sopraggiunte modifiche normative.

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 al Commissario straordinario e all'Organo di revisione del Libero Consorzio comunale di Ragusa

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 29 gennaio 2015.

L'ESTENSORE

F.to Daniele Caprino



IL PRESIDENTE

F.to Anna Luisa Carra

DEPOSITATO IN SEGRETERIA

il 24 MAR 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

F.to Boris RASURA

CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO
PER LA REGIONE SICILIANA
SEGRETERIA
PER COPIA CONFORME
24 MAR. 2015
Palermo, il
IL RESPONSABILE
<i>[Signature]</i>