

Prot n° 3984 del 18/02/2015



# CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA  
SERVIZIO DI SUPPORTO  
IL DIRIGENTE

CORTE DEI CONTI



0001265-18/02/2015-SC\_SIC-R14-P

Al Commissario Straordinario  
del Libero Consorzio Comunale  
già Provincia Regionale di  
AGRIGENTO  
TEL N 0922/20408

PEC: [provincia.agrigento@akranet.it](mailto:provincia.agrigento@akranet.it)

Oggetto: Verifica ai sensi dell'art. 148 TUEL sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e adeguatezza del sistema dei controlli interni secondo le risultanze dei referti.  
- Osservazioni in ordine alla trasmissione dei referti relativi al I e II semestre 2013.  
- Trasmissione deliberazione n. 108/2015/PRSP.

Si trasmette, copia della deliberazione n. 108/2015/PRSP adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, nell'adunanza del 29 GENNAIO 2015 (ore 11,30).

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](mailto:sicilia.controllo@corteconticert.it)

p. Maria Di Francesco

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
Marco FRATINI	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 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:

- 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"
- 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".

VISTA l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 18/2015/CONTR 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 Magistrato Istruttore, dott. Marco Fratini;

UDITI, in rappresentanza dell'Ente, il dott. Fabrizio Caruana, Ragioniere generale, e il dott. Michele Giuffrida, Responsabile del servizio di controllo.

\*\*\*\*\*

### **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* riportate, 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."

#### **Considerato che**

La relazione semestrale della Provincia regionale di Agrigento, redatta ai sensi dell'art. 148 TUEL, antecedentemente alla riferita modifica legislativa, è stata trasmessa, relativamente al I semestre 2013, in data 11 dicembre 2013, e, relativamente al secondo semestre, in data 31 marzo 2014, fornendo le informazioni concernenti le caratteristiche generali della popolazione, del territorio e dell'economia insediata, nonché l'indicazione dei dati di carattere generale relativi alle risorse umane, strumentali, tecnologiche utilizzate per la gestione dei servizi resi e dei sistemi informativi impiegati.

Preliminarmente va segnalato che il referto relativo al I semestre 2013 si presenta carente nelle informazioni per la mancata approvazione del bilancio di previsione e conseguentemente dei fondamentali documenti di programmazione dell'Ente, tra cui principalmente il PEG, la relazione previsionale e programmatica e il Programma triennale delle opere pubbliche.

Ciò non ha consentito a questa Sezione di espletare in maniera adeguata il controllo sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni per il primo semestre.

Dall'attività di controllo espletata sono emerse numerose e rilevanti criticità, come di seguito riportato:

#### **REGOLARITÀ DELLA GESTIONE AMMINISTRATIVA E CONTABILE (SEZ. I)**

##### **1.A. Programmazione**

1. La mancata approvazione del piano generale di sviluppo;
2. la mancata previsione di un modello di programmazione e di 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 e 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 nel I semestre. L'ente imputa tale mancanza alla mancata approvazione del bilancio di previsione;
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;
6. il mancato adeguamento dell'ordinamento dell'Ente ai principi di libera iniziativa economica privata nel II semestre 2013;
7. l'assenza di programmazione di interventi per migliorare il grado di riscossione delle entrate proprie, con particolare riferimento a quelle tributarie;
8. la mancata verifica, in relazione a ciascuno dei principali servizi pubblici locali, del grado di copertura dei costi garantito dall'applicazione delle tariffe vigenti nel I semestre 2013;

#### 1.B. Gestione

##### 1.B.1. Entrate

1. La mancata valutazione sull'efficienza della gestione delle entrate;
2. la mancata indicazione della percentuale di inesigibilità a seguito delle verifiche sulla gestione del carico;
3. la mancata riscossione di entrate straordinarie nel II semestre;

##### 1.B.2. Spese

1. La mancata realizzazione di processi di razionalizzazione e riorganizzazione amministrativa, in relazione agli obiettivi di riduzione delle spese di funzionamento nel I semestre;
2. la mancata riconsiderazione, in epoca successiva alla delibera di ricognizione di cui all'art. 3, comma 27, della legge n. 244 del 2007, della sussistenza dei presupposti di legge per il mantenimento delle partecipazioni;
3. la mancanza di informazioni relative al programma annuale dei lavori pubblici per ciascuno intervento con l'indicazione dell'impegno finanziario, la durata prevista e la descrizione del progetto;
4. in merito al programma annuale dei lavori pubblici, l'esigua percentuale di realizzazione del Piano triennale delle opere pubbliche (in termini di pagamenti effettuati) nel I semestre: lo 0,00% nel 2012, lo 0,15% nel 2011;
5. la mancata stima del contenzioso che potrebbe potenzialmente generare passività. A tal riguardo si segnalano 63 nuovi giudizi promossi dall'Ente (contro n. 53 incarichi legali fiduciari affidati da parte dell'Ente) e 25 conclusi nell'anno con oneri a carico dell'Ente in assenza di accantonamenti in bilancio;
6. la presenza di eccedenze e/o posizioni soprannumerarie del personale nel II semestre.



### 1.C. Trasparenza

1. Il mancato rispetto delle disposizioni di cui all'art.1, comma 735, della L. n. 296/2006 relativamente alla pubblicità degli incarichi degli amministratori delle società ed organismi partecipati nel II semestre;
2. il mancato rispetto dell'obbligo di comunicazione al Dipartimento della funzione pubblica di cui all'art. 1, commi 587-589, L. n. 296/2006 nel II semestre.

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

### 2.A. Ricognizione del sistema dei controlli interni

1. La mancata introduzione di un sistema di contabilità analitica;
2. la mancata introduzione di un sistema di contabilità economico patrimoniale.

### 2.B. Controllo strategico

1. La mancata valutazione sullo stato di attuazione dei programmi al fine di analizzare sia la congruenza che gli scostamenti;
2. la mancata adozione di sistemi di monitoraggio della qualità dei servizi erogati e del grado di soddisfazione della domanda;
3. l'assenza di metodologie per monitorare l'impatto socio-economico dei programmi dell'ente e l'assenza di report sul controllo strategico;
4. la mancata produzione di report sul controllo strategico sia per il I semestre che ad esercizio concluso.

### 2.C. Controllo di gestione

1. L'assenza di un controllo svolto in riferimento ai costi e ricavi dei singoli servizi/centri di costo;
2. il mancato supporto, da parte dell'Organo preposto al controllo di gestione, nel fornire ai dirigenti elementi e valutazioni idonee all'assolvimento dei compiti di direzione e organizzazione della struttura di riferimento nel II semestre;
3. la presenza di criticità, all'interno dell'ente, che influenzano l'attuazione del controllo di gestione,

con particolare riferimento:

- a. al mancato rispetto dei limiti della spesa del personale;
- b. all'acquisto di alcuni beni e servizi per i quali non è stato possibile individuare la modalità di acquisto a causa della mancata individuazione nell'atto della fattispecie giuridica.

### 2.D. Altre forme di controllo

#### Organismi partecipati

1. Il mancato adeguamento del regolamento di contabilità alle disposizioni di cui all'art. 147, co. 2, lettera d), del TUEL;
2. l'assenza di monitoraggio sui contratti di servizio e sulla qualità dei servizi erogati;



3. l'assenza di monitoraggio sulla solidità economica, patrimoniale e finanziaria degli organismi partecipati;
4. la mancata verifica della qualità dei servizi erogati, sia direttamente, sia mediante organismi gestionali esterni;
5. la mancata adozione di metodologie per la misurazione della soddisfazione degli utenti esterni ed interni dell'ente;
6. la presenza, nel I semestre, di procedure per il riconoscimento di debiti fuori bilancio (ex art. 194 del TUEL)

#### Equilibri finanziari

7. La presenza di procedure per il riconoscimento di debiti fuori bilancio (ex art. 194 del TUEL), in assenza di idoneo stanziamento in bilancio nel I semestre, relativi a sentenze esecutive (€ 151.265,93) e derivanti da espropriazioni (€ 2.462,93).

#### 2.E. Controllo di regolarità amministrativa contabile

1. la mancata effettuazione di specifiche ispezioni o indagini rivolte ad accertare la regolarità amministrativa e contabile relativa a specifici uffici, servizi e progetti ;

\*\*\*\*\*

Con nota prot. 27227/2014, in relazione alle criticità rilevate, l'Ente ha dedotto quanto segue:

- i) a causa del processo di riforma dell'Ente, avviato con legge regionale n. 7/2013, non si è proceduto all'approvazione del piano generale di sviluppo, all'implementazione di un modello di programmazione e controllo integrato e a strutturare l'organizzazione dei servizi in stretto raccordo con le esigenze della popolazione;
- ii) l'ente procede al riscontro della coerenza del PEG con il bilancio e con i programmi illustrati nella relazione previsionale e programmatica;
- iii) l'ente non eroga servizi pubblici;
- iv) l'ente è ispirato ai principi della libera iniziativa economica;;
- v) l'ente effettua un monitoraggio costante sull'andamento della riscossione delle entrate proprie;
- vi) non risultano entrate straordinarie da riscuotere;
- vii) nel piano triennale delle opere pubbliche, gran parte degli interventi vengono previsti con copertura mediante finanziamenti esterni;
- viii) dal primo gennaio 2015 è stato introdotto un sistema di contabilità economico-patrimoniale;
- ix) l'ente sta provvedendo ad adeguare il regolamento di contabilità;
- x) i debiti fuori bilancio sono stati finanziati utilizzando risorse proprie dell'ente;
- xi) tutti i settori dell'ente sono sottoposti a verifica, mediante acquisizione degli atti e della relativa documentazione.



Alla luce delle deduzioni dell'Ente e; in particolare, alle oggettive difficoltà organizzative, legate al processo di trasformazione dell'ente, devono ritenersi superate le criticità relative alla pro-

grammazione. Devono ritenersi confermati, invece, tutti gli altri rilievi oggetto del deferimento, sopra riportati.

Permangono, infatti, le criticità relative alla regolarità della gestione amministrativa e contabile (con riguardo alla gestione delle entrate e delle spese e alla trasparenza) e all'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni (con riguardo alla ricognizione del sistema dei controlli interni, al controllo strategico, al controllo di gestione, alle altre forme di controllo e al controllo di regolarità amministrativa contabile).

#### **Ritenuto che**

gli elencati rilievi critici impongono la loro segnalazione al Commissario straordinario del Libero Consorzio Comunale, già Provincia Regionale, di Agrigento, con riserva di ulteriore valutazione in occasione dell'esame della relazione relativa all'esercizio 2014, tenuto altresì conto delle difficoltà legate alla prima applicazione delle disposizioni e delle misure di adeguamento annunciate - ai fini dell'eventuale segnalazione alla Procura presso la Sezione Giurisdizionale della Corte dei conti per la Regione siciliana, ex art. 148, comma 4, TUEL, nel testo introdotto dal d.l. n°174/2012 e relativa legge di conversione.

#### **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 del Libero Consorzio Comunale, già Provincia Regionale, di Agrigento;
- 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 predetto Organo.

Così deliberato in Palermo nell'adunanza del giorno 29 gennaio 2015.

IL MAGISTRATO RELATORE

Marco Fratini

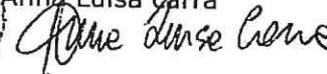


Depositata in segreteria il



IL PRESIDENTE

Anna Luisa Carra



18 FEB. 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)

