



Corte dei conti
Servizio di supporto Sezione regionale di Controllo per il Piemonte
Via Roma, 305 - 10123 Torino
Tel. 011.5608611 - Fax 011.5608603

CORTE DEI CONTI



0000401-17/01/2014-SCPIE-T95-P

Al Commissione Straordinaria

All'Organo di revisione

del Comune di Leini (TO)

COMUNE DI LEINI

Arrivato: 20 GEN. 2014

Posta in arrivo Prot. N. 1183...

Oggetto: Delibera n. 7/2014/SRCPIE/PRSP - Referto semestrale del Sindaco ai sensi
dell'art. 148 TUEL.

Con riferimento all'oggetto, si invia la delibera n. 7/2014/SRCPIE/PRSP approvata dal
Collegio della Sezione regionale di controllo per il Piemonte in data 15 gennaio 2014.

Il Funzionario preposto

Dott. Federico Sola



CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 7 /2014/SRCPIE/PRSP

La Sezione Regionale di Controllo per il Piemonte, composta dai Magistrati:

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo Referendario - relatore
Dott.	Adriano GRIBAUDO	Primo Referendario
Dott.	Cristiano BALDI	Referendario

Nell'adunanza del giorno 15 gennaio 2014;

Visto l'art.100, secondo comma, della Costituzione;

Visto il Testo Unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con Regio Decreto 12 luglio 1934, n.1214 e successive modificazioni;

Vista la Legge 14 gennaio 1994, n.20, recante disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti;

Visto l'art.7, commi 7 e 8, della 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 decreto legge 10 ottobre 2012, n.174 convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

Visto il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di Controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte stessa in data 16 giugno 2000 e successive modificazioni ed integrazioni;

Visto il documento relativo alle "Linee programmatiche per l'attività di controllo della Corte dei conti e programma di lavoro delle Sezioni Riunite in sede di controllo" per l'anno 2013", approvato con Deliberazione n.31/2012 dalle Sezioni Riunite in sede di controllo;

Vista la deliberazione n. 12/2013 con la quale si approvava il programma dei controlli di questa Sezione per l'anno 2013;

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 e 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, in data 11 febbraio 2013, pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n.57 dell'8 marzo 2013;

Vista la deliberazione n. 64/2013 di questa Sezione, con la quale si invitavano i Presidenti delle Province ed i Sindaci dei comuni con oltre 15.000 abitanti a procedere alla compilazione e alla trasmissione alla Sezione del Referto, facente parte integrante della predetta delibera della Sezione per le Autonomie n. 4/2013, afferente al primo semestre 2013 entro il termine del 30 settembre 2013;

Udito il Magistrato Istruttore dr. Massimo Valero;

Premesso

L'art. 148 del TUEL, come riformulato dall'art. 3, co. 1, lett. e) del D.L. n. 174/2012, convertito con modificazioni dalla legge n. 213/2012, dispone 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"*.



Tale disposizione, inserita nell'ambito della disciplina dei controlli esterni sulla gestione, prevede 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 di cui art. 148 del TUEL sono state individuate dalla Sezione per le Autonomie, nella 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 elaborato successivamente all'entrata in vigore del novellato art. 148 TUEL, approvato con la predetta deliberazione n. 4/2013, relativo al semestre gennaio-giugno 2013, è dedicato ad una puntuale rilevazione di una serie di aspetti attinenti all'organizzazione dell'ente, ai sistemi informativi, al sistema dei controlli interni, dati tutti che restano acquisiti alla Sezione regionale di controllo come base informativa sulle caratteristiche di ciascun ente locale esaminato, utile alle 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 i contenuti del predetto schema di relazione, questa Sezione ha adottato la deliberazione n. 64/2013, con la quale invitava i Presidenti delle Province ed i Sindaci dei comuni con oltre 15.000 abitanti a compilare e trasmettere il Referto, sotto forma di questionario, entro il termine del 30 settembre 2013.

In ottemperanza a tali prescrizioni, con nota del 21 ottobre 2013 prot. n. 19713 il Comune di Leini (TO) ha trasmesso a questa Sezione il referto sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni dell'ente, relativo al primo semestre 2013. Con nota del 20 novembre 2013 prot. n. 8679 il Magistrato Istruttore ha comunicato all'ente locale una serie di osservazioni,

contenute in una scheda di sintesi, in merito al suddetto documento, invitando l'ente a fornire eventuali osservazioni e deduzioni in merito. Con lettera dell'11 dicembre 2013, prot. 23443, la Commissione Straordinaria del Comune di Leinì ha replicato ai predetti rilievi.

Il Magistrato Istruttore, valutate le complessive risultanze dell'attività istruttoria, ha quindi deferito all'esame collegiale delle risultanze del Referto, chiedendo al Presidente della Sezione di fissare, a tal fine, apposita adunanza.

Considerato

Con Decreto del Presidente della Repubblica in data 30.03.2012, emanato ai sensi dell'art. 143 del decreto legislativo n. 267/2000, è stato disposto lo scioglimento del Consiglio Comunale di Leinì per la durata di 18 mesi e la gestione provvisoria dell'ente è stata affidata ad una Commissione Straordinaria; con D.P.R. 6.08.2013 lo scioglimento del Consiglio comunale è stato prorogato di ulteriori sei mesi.

Il referto semestrale (1 gennaio - 30 giugno 2013) sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato dall'ente, ai sensi dell'art. 148 TUEL, è stato pertanto redatto dalla Commissione Straordinaria del Comune. Tale referto ha fornito 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.

Ha inoltre fornito gli elementi d'informazione richiesti dalle due sezioni dello schema di referto, in ordine, rispettivamente, alla regolarità della gestione amministrativa e contabile del Comune, e all'adeguatezza ed efficacia del sistema dei controlli interni esistenti nell'ente.

A seguito dell'esame del referto, sono emerse alcune criticità, in merito alle quali, a seguito della formulazione di specifici rilievi istruttori, l'Ente ha fornito puntuali riscontri. Inoltre, con l'occasione la Commissione Straordinaria ha comunicato alcuni aggiornamenti sulla situazione finanziaria del Comune, in relazione a diverse criticità emerse dall'esame dei rendiconti dell'esercizio 2010 e dell'esercizio 2011, che sono state già oggetto di specifiche pronunce da parte di questa Sezione. Di tali elementi informativi questa Sezione terrà conto nell'analisi del rendiconto relativo all'anno 2012.

1) Il Magistrato Istruttore ha chiesto di specificare se l'Ente abbia adottato il documento di Programmazione triennale del fabbisogno del personale e il Piano

generale di sviluppo, o altro documento di programmazione di contenuto analogo, indicando la data di approvazione ed il numero della delibera. Ha chiesto, altresì, di specificare se gli strumenti di pianificazione e programmazione indicati al punto 1.3 della Relazione risultino coerenti con il Piano Generale o richiedano aggiornamenti, indicando se i documenti di pianificazione e programmazione approvati da più di cinque anni siano ancora adeguati alla realtà locale o necessitino di cambiamenti.

Nella risposta a tale richiesta istruttoria è stato dichiarato che, oltre agli strumenti di pianificazione e programmazione già riportati nel referto, l'Ente con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 105 del 13.06.2013 ha approvato la programmazione triennale del fabbisogno del personale, modificata con successivo atto n. 164 del 29.10.2013 e, con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 47 del 20.03.2013, il Piano Triennale 2013-2015 di razionalizzazione della spesa, che sono stati allegati alla risposta stessa.

Il Consiglio Comunale, con deliberazione n. 15 del 15.04.2010, ha presentato le linee di indirizzo programmatiche per il quinquennio 2010/2015. Non è stato approvato dalla precedente Amministrazione comunale il Piano Generale di sviluppo.

Poiché il Piano Generale di sviluppo costituisce, unitamente alle linee programmatiche per azioni e per progetti, lo strumento di programmazione di mandato, ai sensi dell'art. 13, comma 3, del D.Lgs. 170/2006, la Commissione Straordinaria non ha approvato lo stesso poiché non è un organo elettivo con un mandato politico.



2) Nel referto l'Ente ha dichiarato di non aver effettuato dismissioni o alienazioni di società controllate.

Il Magistrato Istruttore ha ricordato, nel caso ricorra la fattispecie, l'obbligo, vigente all'epoca, di scioglimento o alternativamente di alienazione, entro il 31/12/2013, delle società controllate direttamente e indirettamente che abbiano conseguito nell'anno 2011 un fatturato da prestazione di servizi a favore di pubbliche amministrazioni superiore al 90 per cento dell'intero fatturato (art. 4 comma 1 D.L. 95/2012). La Commissione straordinaria, nella risposta all'istruttoria ha chiarito che non risultano società partecipate che abbiano avuto un fatturato da prestazioni di servizi a favore del Comune superiore al 90% del fatturato complessivo, ragion per cui, nel semestre non sono state effettuate dismissioni o alienazioni di società controllate.

3) Nel referto è stato dichiarato che l'Ente ha acquistato attraverso il ricorso a centrali di committenza per una percentuale pari al 1,77%. Il Magistrato Istruttore ha

chiesto di precisare se nelle procedure di acquisto sia comunque rispettato il disposto di cui alla Legge 27 dicembre 2006, n. 296 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato (legge finanziaria 2007)), art. 1, co. 449, in merito all'utilizzo dei parametri prezzo - qualità delle convenzioni quadro.

In risposta al rilievo del Magistrato Istruttore, la Commissione Straordinaria ha dichiarato che, da una ulteriore e più puntuale verifica, è emerso che la percentuale di acquisti di beni e servizi mediante ricorso alle centrali di committenza rispetto al totale degli impegni assunti nel 1° semestre è pari al 7,54%. Gli altri acquisti sono stati effettuati nel rispetto del disposto di cui alla Legge 27.12.2006 n. 296, art. 1 comma 449, in merito all'utilizzo dei parametri prezzo-qualità delle convenzioni quadro.

4) Il referto ha evidenziato che l'Ente ha esternalizzato molti dei servizi pubblici che deve garantire.

In merito, il Magistrato Istruttore ha richiesto, in relazione alle società *in house*, che l'Ente indicasse quali società rivestano questa qualifica, le modalità del controllo analogo che sono adottate in concreto e se le stesse siano codificate in atti specifici (indicando di quali provvedimenti si tratti). Inoltre, con riferimento alle prescrizioni indicate al punto 1.31 della relazione, il magistrato Istruttore ha chiesto di specificare se l'Ente abbia fornito direttive specifiche (indicando l'atto) e abbia effettuato controlli in ordine alla loro osservanza (anche in questo caso indicando le modalità).

Nella risposta a tale richiesta istruttoria, la Commissione Straordinaria ha comunicato che la Società che svolge servizi *in house* per il Comune di Leini è la Provana S.p.A., partecipata del Comune al 91.64%, che ha per oggetto: l'assunzione di tutte quelle iniziative che contribuiscono alla realizzazione di infrastrutture, alla organizzazione e gestione di servizi necessari allo sviluppo economico.

Nel Regolamento sui controlli interni, approvato con atto deliberativo dalla Commissione Straordinaria n. 30 del 26.02.2013 sono state definite le tipologie di controllo sulle partecipate. Si è proceduto ad una verifica della situazione finanziaria ed economica delle partecipate, con controlli da parte del Responsabile del Servizio Finanziario e dell'Organo di Revisione del Comune di Leini.

In riferimento alle prescrizioni indicate nel punto 1.31 del referto semestrale, il Commissario Prefettizio allega la certificazione della Società Provana S.p.A. circa il rispetto delle prescrizioni dell'art. 3 bis, comma 6 del D.L. 138/2011 convertito dalla Legge 148/2011.

5) Il referto semestrale ha evidenziato che l'Ente ha adottato la deliberazione di ricognizione di cui all'art. 3 co.27 l. 24 dicembre 2007, n. 244, ma successivamente non ha riconsiderato la sussistenza dei presupposti di legge per il mantenimento delle partecipazioni.

A specifica richiesta di approfondimento sull'argomento, la Commissione Straordinaria ha comunicato che il Consiglio Comunale ha adottato la deliberazione n. 7 del 18.02.2008, avente ad oggetto "Ricognizione generale sulle partecipazioni dirette ed indirette in possesso dell'Ente. Determinazioni", adempiendo a suo tempo a quanto richiesto dall'art. 3 comma 27 della Legge 24.12.2007, n. 244. L'Ente, inoltre, sta procedendo ad effettuare la rivalutazione delle partecipazioni in essere, e si riserva di trasmettere copia, appena approvata e divenuta esecutiva la relativa deliberazione.

6) Dal referto sono state rilevate basse percentuali di realizzazione del Piano triennale delle opere (2010-2011-2012).

A seguito di richiesta istruttoria in merito, i Commissari Straordinari hanno risposto che la percentuale risulta bassa in quanto alcune opere presenti nel Piano triennale delle opere pubbliche hanno un iter di realizzazione che va oltre l'esercizio finanziario di competenza. Inoltre alcune opere non sono state realizzate per mancata concessione dei contributi regionali e/o statali e mancanza di reperimento di risorse a finanziamento degli interventi previsti nel Piano.

Sul punto, prendendo atto delle motivazioni addotte nella risposta, questa Sezione richiama la necessità che l'ente renda coerente il piano triennale delle opere alle effettive possibilità di finanziamento dei lavori e della relativa spesa, adeguandolo alle risorse disponibili secondo i limiti derivanti dalla disciplina nazionale in materia di finanza pubblica.

7) Nel referto è stato affermato che l'Ente non ha adottato regolamenti volti a disciplinare le modalità di pubblicità e trasparenza dello stato patrimoniale dei titolari di cariche pubbliche elettive e di governo. Gli obblighi di cui all'art. 41 bis del T.U.E.L. ancorché abrogato dall'art. 53 del D.Lgs. 33/2013, sono stati, in parte, riaffermati nel disposto di cui all'art. 14 del medesimo D.Lgs. 33/2013.

In proposito il Magistrato Istruttore ha chiesto di comunicare se dal momento della redazione del referto semestrale siano state adottate le misure richieste.

Nella risposta è stato affermato che con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 182 del 28/11/2013 è stato approvato il Programma triennale per la

trasparenza e l'integrità nel Comune di Leini anni 2014-2016, che è pubblicato sul sito web istituzionale dell'Ente.

8) Nel referto è stato dichiarato che per l'Ente non ricorre la fattispecie di cui all'art. 18 d.l.83/2012.

Sul punto, in sede istruttoria è stato rilevato che gli obblighi previsti nella richiamata disposizione legislativa, abrogata dall'art. 53 del D.Lgs. 33/2013, sono stati, in parte, riaffermati dal D.Lgs. 33/2013 (e, nello specifico dagli artt. 25 e 27).

Nella nota di risposta i Commissari Straordinari hanno affermato che le disposizioni di cui al D.Lgs. 33/2013 sono osservate dall'Ente sia attraverso l'approvazione del programma sulindicato, sia attraverso la pubblicazione, sul proprio sito istituzionale, nell'ambito della sezione "Amministrazione aperta", di tutte le informazioni di cui agli artt. 25 e 27 dello stesso decreto.

9) Secondo quanto è stato esposto nel referto, il controllo di gestione è operativo nell'Ente dal mese di gennaio 2013 e, per esso, è stata individuata una specifica struttura. Tuttavia, il controllo di gestione non è svolto in riferimento ai costi e ricavi dei singoli servizi/centri di costo. Inoltre non sono specificate quali siano le modalità di rilevazione, che consentono l'elaborazione dei diversi dati, né quali siano le metodologie impiegate per l'analisi degli scostamenti e la correzione degli stessi.

In proposito, in fase istruttoria è stato sollevato qualche dubbio sull'efficacia concreta dello stesso controllo di gestione.

In merito, la Commissione Straordinaria ha illustrato le modalità di svolgimento del controllo di gestione nell'Ente, che è svolto sulla base degli impegni e degli accertamenti collegati ai capitoli ed alle risorse del PEG, che a loro volta rappresentano i budgets assegnati ai diversi Responsabili di Settore per la realizzazione degli obiettivi che costituiscono il Piano delle Performance. Ogni obiettivo individuato ha un costo definito in base agli stanziamenti ed agli impegni. Tale costo è collegato con le risorse di entrata stanziolate. La rilevazione di tali dati avviene attraverso il programma di contabilità che è integrato con il programma del controllo di gestione. Ogni obiettivo è misurato attraverso indicatori di efficacia, di quantità, di economicità e di tempo che ne rilevano nel corso dell'anno gli scostamenti rispetto ai risultati attesi inseriti nella fase previsionale.

I rapporti del controllo di gestione che scaturiranno dal corrente esercizio finanziario saranno necessariamente tenuti in considerazione dall'O.I.V. per la valutazione del personale.

10) Dal referto è emerso che l'Ente non effettua il monitoraggio sui contratti di servizio stipulati con le società partecipate e sulla qualità del servizio erogato.

Al rilievo istruttorio sul punto, la Commissione Straordinaria ha dedotto esponendo che, con propria deliberazione n. 77 del 30.04.2013 (allegata alla risposta all'Istruttoria), è stato istituito il Settore "Patrimonio, servizi pubblici locali e protezione civile", al cui Interno è stato individuato il *Servizio di verifica e regolare esecuzione dei contratti dei servizi pubblici locali e relativa carta dei servizi* con adempimenti in materia di controllo, verifica e monitoraggio della regolare esecuzione dei contratti di servizio e dei rapporti con i relativi gestori. Con Decreto della Commissione Straordinaria n. 98 del 09.05.2013 (allegata alla risposta all'Istruttoria) è stato individuato il Responsabile del Settore "Patrimonio, servizi pubblici locali e protezione civile" che ha tra gli altri compiti, quello di effettuare il monitoraggio sui contratti di servizio stipulati con le società partecipate e sulla qualità del servizio erogato.

11) Nel referto è stato dichiarato che l'Ente non ha modificato il proprio regolamento di contabilità tenendo conto delle disposizioni di cui all'art. 147 - *quinquies* del TUEL. Al rilievo sul punto, la Commissione Straordinaria ha precisato che le disposizioni di cui all'art. 147 - *quinquies* del T.U.EE.LL. sono state recepite con l'approvazione del Regolamento per i controlli Interni, adottata con deliberazione della Commissione Straordinaria n. 30 del 26.02.2013 (allegata alla risposta all'Istruttoria). Ai sensi del predetto Regolamento, il Responsabile del servizio finanziario verifica e coordina il controllo sugli equilibri finanziari con la vigilanza dell'Organo di Revisione. Il monitoraggio sul permanere degli equilibri finanziari è svolto costantemente dal responsabile del servizio finanziario, anche mediante il confronto con i Responsabili dei Settori. Con cadenza trimestrale, il Responsabile del servizio finanziario formalizza, sulla scorta delle informazioni raccolte, l'attività di controllo attraverso una relazione, diretta alla Giunta ed all'Organo di Revisione, con la quale viene illustrata la situazione complessiva degli equilibri finanziari dell'ente, compreso il rispetto al patto di Stabilità Interno.

Le disposizioni di cui all'art.147 - *quinquies*, aggiunge il Comune, verranno altresì riportate nel Regolamento di Contabilità che sarà prossimamente modificato ed integrato.



Ritenuto

L'esame del referto della Commissione Straordinaria del Comune di Leini (TO) ha evidenziato alcune criticità, come sopra individuate.

P.Q.M.

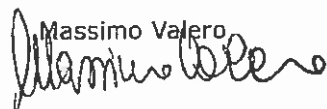
la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, prendendo atto delle deduzioni fornite dall'Ente agli specifici rilievi e riservandosi di verificare il superamento delle suddette criticità anche all'esito del referto relativo al secondo semestre 2013, evidenzia l'opportunità dell'implementazione del sistema dei controlli interni come strumento utile al miglioramento dell'efficacia, della programmazione e dell'efficienza nella realizzazione dei programmi dell'Amministrazione.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa alla Commissione Straordinaria del Comune ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di Leini (TO).

Si rammenta, infine, l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 15 gennaio 2014.

Il Relatore

Massimo Valero


Il Presidente

Enrica Laterza


Depositata In Segreteria 16 GEN. 2014

Il Funzionario preposto

Federico Sola
