



CORTE DEI CONTI

Sezione Controllo per la Calabria
CATANZARO

Al

Sindaco

del Comune di

Gioia Tauro (RC)

OGGETTO: Invio deliberazione n. 35 /2020.

Si trasmette la deliberazione in epigrafe, adottata da questa Sezione regionale.

IL DIRETTORE della SEGRETERIA

dott.ssa Elena RUSSO



CORTE DEI CONTI



CORTE DEI CONTI

Sezione regionale di controllo per la Calabria
composta dai Magistrati

Dr. Vincenzo LO PRESTI	Presidente
Dr.ssa Ida CONTINO	Consigliere
Dr. Francesco Antonio MUSOLINO	Consigliere
Dr.ssa Stefania Anna DORIGO	Referendario
Dr. Bruno LOMAZZI	Referendario, relatore

ha emesso la seguente

Deliberazione n. 35/2020

VISTO l'art. 100, c. 2, della Costituzione;

VISTO il Regio Decreto 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

VISTA la Legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

VISTO il Regolamento n. 14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTO il Decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO, in particolare, l'articolo 148 del citato decreto legislativo n. 267/2000, novellato dalla lettera e) del comma 1, dell'articolo 3, del decreto legge n. 174/2012, così come modificato dall'articolo 33 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 91, convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 116;

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";

VISTA la deliberazione 22/SEZAUT/2019/INPR della Sezione delle autonomie della Corte dei conti, depositata in data 29 luglio 2019, che ha approvato

le "linee guida per le relazioni annuali del Sindaco dei Comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, del Sindaco delle Città metropolitane e del Presidente della Provincia sul funzionamento del sistema integrato dei controlli interni nell'esercizio 2018 (ai sensi dell'art. 148 del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267- TUEL)", con la quale è stato fissato, al 30 ottobre 2019, il termine per la trasmissione della relazione riguardante i controlli svolti nell'anno 2018 alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie;

VISTA la ripartizione tra i Magistrati dei compiti e delle iniziative riferibili alle varie aree di attività rientranti nella competenza della Sezione regionale di controllo per la Calabria, definita da ultimo con determina presidenziale del 3 dicembre 2019, n. 2/2019;

VISTA la nota di sollecito, prot. 7275 del 20/12/2019, trasmessa al Sindaco ed al Segretario del Comune di GIOIA TAURO (RC), con la quale è stato richiesto di adempiere al disposto ex art. 148, c.1, TUEL;

VISTA la nota del Comune di GIOIA TAURO (RC) del 22 gennaio 2020, acquisita al protocollo n. 841, con cui è stato fornito riscontro a quanto richiesto;

VISTA l'ordinanza n.4/2020 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna Camera di Consiglio;

UDITO nella Camera di consiglio del 3 marzo 2020, il Relatore, Referendario Bruno LOMAZZI

FATTO

Con la deliberazione 22/SEZAUT/2019/INPR, la Sezione delle autonomie ha fissato per gli enti onerati dalla legge, al 30 ottobre 2019, il termine per la trasmissione alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, competenti per territorio, nonché alla Sezione delle Autonomie, del referto riguardante i controlli interni svolti nell'anno 2018.

Atteso il mancato adempimento da parte del Comune di GIOIA TAURO (RC) nel termine prescritto, il magistrato istruttore con nota prot. 7275 del 20/12/2019 procedeva a sollecitare l'adempimento richiedendo l'invio del referto per l'esercizio finanziario 2018 entro e non oltre il 31 gennaio 2020.

L'Amministrazione forniva riscontro con nota del 22 gennaio 2020, acquisita al protocollo n. 841, precisando che "questo Ente dal primo gennaio 2017 al 9 giugno 2019 è

stato gestito da una Commissione Straordinaria a seguito dello scioglimento per infiltrazioni mafiose (ex art. 143, TUEL), la quale in data 29/06/2017, giusta deliberazione C.S. n. 11, ne ha deliberato lo stato di dissesto finanziario. A fronte di quanto sopra, si sottolinea che il Comune ha approvato, a seguito della dichiarazione di dissesto finanziario, il Bilancio stabilmente riequilibrato 2017/2019 in data 17 luglio 2019 con delibera del Consiglio comunale n. 12. Pertanto l'Ente non ha effettuato nell'anno 2018 i controlli dovuti."

In sostituzione del referto, il Comune forniva le seguenti risultanze del solo controllo di regolarità amministrativa e contabile svolto in riferimento al periodo gennaio-giugno 2018: "Report periodici previsti n. 12; Report prodotti n. 6; Riepilogo degli esiti: nessun rilievo 15, da integrare 14, rilievi non gravi 11, irregolare 11, ulteriore verifica 2".

A conclusione della nota, l'Ente dichiarava che "con riferimento al controllo di gestione, controllo strategico, controllo sugli equilibri finanziari, controllo sugli organismi partecipati, controllo sulla qualità dei servizi, non si è dato luogo a nessun adempimento".

A completamento dei fatti, si specifica che con DPR 15 maggio 2017, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, è stato disposto l'affidamento della gestione del Comune di GIOIA TAURO (RG), per la durata di 18 mesi (poi prorogata di ulteriori 6 mesi), ad una Commissione straordinaria esercitante, ai sensi dell'art. 2 del medesimo DPR, le attribuzioni spettanti al Consiglio comunale, alla Giunta ed al Sindaco, nonché ogni altro potere ed incarico connesso alle medesime cariche.

DIRITTO

1. L'art. 148, primo comma del D.lgs. n. 267/2000 e s.m.i. dispone:

al primo comma, "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".

al quarto comma, *"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..."*

2. La verifica sul funzionamento del sistema dei controlli interni degli enti locali. Quadro normativo di riferimento.

I Sindaci dei comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, i Sindaci delle città metropolitane ed i Presidenti delle province devono redigere un referto annuale, a dimostrazione dell'adeguatezza ed efficacia dei controlli interni realizzati nel corso dell'esercizio considerato.

L'ampia riforma, di cui all'art. 3, co. 1, sub e) del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito con modificazioni dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, è entrata a regime a partire dal 2015, coinvolgendo, dal medesimo esercizio, tutti i comuni con popolazione superiore ai 15.000 abitanti, compresi quelli esclusi nella fase di prima applicazione nell'attività di monitoraggio e verifica dei controlli interni in una logica integrata ed organica che include il controllo strategico, quello di gestione e di qualità quello sulle società partecipate.

I referti degli enti locali, redatti in base alle summenzionate linee guida, sono uno strumento ricognitivo che concorre a completare il controllo effettuato ai sensi dei commi 166 e seguenti dell'art. 1 della legge n. 266/2005 e a far conoscere le eventuali irregolarità fatte emergere dagli organi di controllo interno degli enti locali. Deve essere, altresì, rammentato che le Sezioni giurisdizionali regionali, ai sensi del citato art. 148 Tuel, ed in particolare del comma 4, compiute le proprie verifiche, nel caso di rilevata assenza ed inadeguatezza degli strumenti e delle metodologie di controllo interno adottate, possono irrogare, a carico degli amministratori locali, *"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"*, apposita sanzione pecuniaria.

Le citate disposizioni rafforzano la portata dei controlli, ma non ne stravolgono la natura fondamentalmente collaborativa, in quanto intesi come sistema finalizzato, principalmente, a verificare e tutelare il mantenimento dell'equilibrio economico finanziario dell'Ente, in presenza di servizi ed attività da rendere alla cittadinanza con adeguati livelli qualitativi, attraverso il riscontro dello stato, dell'efficienza e dell'efficacia del sistema dei controlli interni attraverso modelli, anche eterogenei, calati nelle concrete realtà organizzative degli enti.

È posto sotto osservazione il sistema di controlli nella sua organicità, completezza, adeguatezza e periodico affinamento, promuovendo una proficua sinergia fra le diverse metodologie.

Al riguardo, la Sezione delle autonomie, con deliberazione SEZAUT/28/2014/INPR, ha chiarito le finalità del controllo in esame, che sono così compendiabili:

- 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.

Si tratta, quindi, di un complesso di attività di verifica pragmatica ben lontana dal mero adempimento formale, che coinvolge tutti gli attori del processo in una logica di sistema sinergico, finalizzato alla costante ottimizzazione della gestione delle risorse pubbliche.

3. L'imprescindibilità del funzionamento del sistema dei controlli interni.

La regolamentazione, l'implementazione e il corretto funzionamento dei controlli interni sono un'esigenza imprescindibile per la salvaguardia dell'integrità e della trasparenza della gestione delle risorse finanziarie pubbliche assegnate alle autonomie territoriali.

Il sistema dei controlli interni costituisce, infatti, il necessario contrappeso dell'autonomia concessa ai livelli di governo territoriali dalla riforma del Titolo V della Costituzione introdotta con la legge n. 3 del 2001, specie dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale 20 aprile 2012, n. 1, che ha introdotto la disciplina del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale.

Tali strumenti costituiscono un prezioso supporto per i vertici istituzionali grazie ai quali gli stessi possono acquisire piena conoscenza degli andamenti finanziari e gestionali dell'ente. Tale consapevolezza è indispensabile sia ai fini dell'individuazione degli interventi attuativi delle politiche pubbliche e sia ai fini dell'adozione di tempestive misure correttive in caso di scostamenti dell'agire amministrativo dai canoni di efficienza, efficacia ed economicità a tutela della comunità amministrata.

Quanto rappresentato assume poi primaria rilevanza nell'ipotesi in cui l'ente si trovi a fronteggiare contingenze avverse a fronte di stati di tensione di liquidità finanziaria ed ove, quindi, il fattore tempo diviene esso stesso risorsa suscettibile di valutazione economica in termini di minori costi.

Inoltre, Il mancato esercizio della funzione pubblica di controllo interno, oltre a ridurre il presidio sugli equilibri di bilancio e la regolarità della gestione, rischia di alterare i processi decisionali e programmatici, nonché di indebolire le scelte gestionali ed organizzative, con conseguente pericolo di frodi, abusi, sprechi o, semplicemente, cattiva amministrazione delle risorse e del patrimonio dell'Ente. A livello contabile, poi, aumenta il rischio di manipolazioni o errori nella registrazione delle transazioni giornaliere, con conseguente impossibilità per il controllore esterno di fare affidamento sulla qualità della rendicontazione economica e finanziaria dell'Ente.



W

4. I controlli interni negli enti locali commissariati ed in dissesto finanziario.

Tanto premesso, rilevata *prima facie* l'assenza nel quadro ordinamentale di una disposizione disapplicativa o derogatrice del titolo VI (controlli), capo III (controlli interni) del TUEL (articoli 147 e ss) in caso di commissariamento ex art. 143 TUEL o di dichiarato stato di dissesto finanziario ex art. 246 TUEL, il Collegio osserva che la sussistenza di tali stati non possa in alcun caso configurarsi come esimente all'esercizio dei controlli interni per come questi risultano disciplinati dal d.lgs. 267/2000 (e conseguentemente dal pertinente atto regolamentare comunale). Semmai, al contrario, ciò deve indurre ad un rafforzamento del sistema dei controlli, in considerazione degli stringenti vincoli normativi e delle difficoltà gestionali e finanziarie che tali fattispecie comportano, non senza, invero, una ricalibrazione di alcune forme di controllo in ragione delle peculiarità del caso in concreto.

Il sistema dei controlli interni ed il suo corretto funzionamento rappresentano infatti una forma di tutela indiretta della Comunità amministrata, tanto più pregnante quanto più la situazione gestionale e finanziaria dell'Ente metta a repentaglio il regolare funzionamento dei servizi, incidendo, in ragione della misura della persistenza dei controlli, sul grado di reattività e sulla tempistica del processo di risanamento.

In merito all'assenza o inadeguatezza dei controlli interni negli enti locali commissariati e dissestati si richiama, altresì, la deliberazione n. 292/2016/PRSP della Sezione regionale di controllo per la Sicilia la quale ha osservato che "lo scioglimento del Consiglio ex art. 143, comma 10, TUEL e lo stato di dissesto non giustificano le carenze 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. [...] 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. [...]"

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. Ancora, in merito alla mancata attuazione del controllo sugli organismi partecipati, "[...] 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".

La Sezione osserva poi, che la discontinuità gestionale che il commissariamento importa sotto il profilo soggettivo (scioglimento del Consiglio comunale e nomina della Commissione straordinaria che assomma le attribuzioni di tutti gli Organi istituzionali), così come la scissione soggettiva ed operativa che fa seguito alla dichiarazione di dissesto (Organo straordinario di liquidazione per il ripiano dell'indebitamento pregresso e Organi istituzionali per l'assicurazione di condizioni stabili di equilibrio della gestione finanziaria e rimozione delle cause strutturali del dissesto), non può e non deve in alcun modo determinare una soluzione di continuità all'operatività del sistema dei controlli interni, stante il permanere, seppur in forme diverse, dell'oggetto sostanziale del controllo. Si rileva, infatti, per quanto variamente conferente, che in merito al controllo di regolarità amministrativa-contabile, al controllo di gestione, al controllo sugli equilibri finanziari ed anche, non da ultimo, al controllo sulla qualità dei servizi erogati, ai sensi dell'art. 248, comma 1, TUEL, sono sospesi i termini per la deliberazione del bilancio di previsione, ma non la gestione del medesimo bilancio oggetto di disciplina dell'art. 250 TUEL.

Similmente, per quanto riguarda il controllo strategico, se è pur vero che in sede di commissariamento e dissesto venga meno la valenza intrinseca della valutazione dell'adeguatezza delle scelte compiute in sede di attuazione dei piani,

dei programmi e degli altri strumenti di determinazione dell'indirizzo politico ordinariamente inteso, l'unità organizzativa preposta al controllo *de quo*, è ad ogni modo chiamata ad adottare le cause strutturali del dissesto (*rectius* la loro risoluzione), espresse nella deliberazione di dissesto quale primo atto di indirizzo della procedura di risanamento, quali obiettivi da monitorare.

Ulteriormente, il Collegio rileva come, nel quadro della disciplina di riferimento delineata dal TUEL, nonché dallo specifico regolamento che ogni ente locale è tenuto ad adottare ex art. 3, c. 2, d.lgs. n. 174/2012, ove l'organizzazione del sistema dei controlli interni trova naturale collocazione, l'operatività ed il funzionamento del sistema dei controlli interni è variamente assicurato da una pluralità di soggetti appartenenti alla struttura amministrativa dell'Ente (quali il responsabile del servizio finanziario, i responsabili di servizio, il segretario comunale, le unità organizzative preposte ed ulteriori soggetti a titolo eventuale).

Conclusivamente, per quanto sinora rappresentato, la Sezione ritiene che l'ente locale commissariato, che versi in un protratto stato di dissesto finanziario, non solo non possa esimersi dal compiere i controlli interni previsti dalla legge, ma sia, altresì, chiamato ad un potenziamento e ad una ricalibrazione degli stessi, in ragione delle difficoltà gestionali e finanziarie emergenti dalla situazione in concreto e della peculiarità e vincolatività della disciplina di riferimento, a maggior tutela della Comunità amministrata.

5. Conclusioni

Si osserva che, nella fattispecie, l'Ente, nella citata nota n. 2054 del 22 gennaio 2020:

- ha comunicato di aver svolto il controllo di regolarità amministrativa e contabile solo con riferimento al periodo gennaio-giugno 2018, trasmettendo le seguenti risultanze: *"Report periodici previsti n. 12; Report prodotti n. 6; Riepilogo degli esiti: nessun rilievo 15, da integrare 14, rilievi non gravi 11, irregolare 11, ulteriore verifica 2"*.
- ha dichiarato che *"con riferimento al controllo di gestione, controllo strategico, controllo sugli equilibri finanziari, controllo sugli organismi partecipati, controllo sulla qualità dei servizi, non si è dato luogo a nessun adempimento"*.

Conseguentemente, è risultato palesemente inadempiente.

Pertanto, ai sensi e per gli effetti di cui al comma 4 dell'art. 148 TUEL, nonché degli artt. 52, comma 4, e 133, comma 1, C.g.c., corre l'obbligo della Sezione di trasmettere la presente delibera anche alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Calabria.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Calabria

ACCERTA

la parzialità temporale e l'inadeguatezza del controllo sulla regolarità amministrativa e contabile e l'assenza delle ulteriori forme di controllo interno del Comune di GIOIA TAURO (RC) per l'esercizio finanziario 2018.

ORDINA

che la presente deliberazione sia:

trasmessa via PEC a cura della Segreteria:

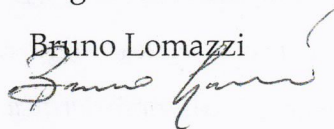
- Al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale ed all'Organo di Revisione del Comune di GIOIA TAURO (RC);
- Alla Procura regionale della Corte dei conti presso la Sezione Giurisdizionale per la Regione Calabria;

pubblicata, dall'Ente, secondo quanto previsto dall'art. 31 del D.Lgs. n. 33/2013, comunicando, a questa Sezione, tale adempimento nei 30 giorni successivi alla pubblicazione.

Così deciso in Catanzaro, nella Camera di consiglio del 3 marzo 2020.

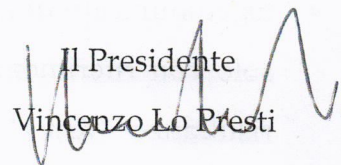
Il magistrato relatore

Bruno Lomazzi



Il Presidente

Vincenzo Lo Presti



Depositata in segreteria il 03 MAR 2020

Il Direttore della segreteria

Elena RUSSO



**CORTE DEI CONTI
SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA CALABRIA
PER COPIA CONFORME**

si attesta che la presente copia composta
n. 10 fogli è conforme all'originale
depositato in segreteria

Il Direttore di Segreteria



03 MAR 2020

