



CORTE DEI CONTI - CODICE UFF. T95



DOC. INTERNO N:35666955 del 19/12/2013

CORTE DEI CONTI

SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE

Deliberazione n. 434 /2013/SRCPIE/ PRSP

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

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere
Dott.	Giancarlo ASTEGIANO	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere
Dott.	Walter BERRUTI	Primo Referendario
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo Referendario

Nell'adunanza del giorno 18 dicembre 2013;

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

h

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 Giancarlo Astegiano;

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, 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, 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 30 settembre 2013, il Comune di **Casale Monferrato** (AL) ha trasmesso a questa Sezione il Referto del Sindaco sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni dell'ente, relativo al primo semestre 2013. Con nota dell' 8 novembre 2013,

prot. n. 8540, il Magistrato Istruttore ha trasmesso all'Ente locale una scheda di sintesi con la quale ha formulato all'Ente locale alcune osservazioni, invitando l'ente a fornire eventuali osservazioni e deduzioni in merito. Con nota del 25 novembre 2013, prot. n. 33418, il Sindaco del Comune di **Casale Monferrato** ha fornito i chiarimenti richiesti, trasmettendo alcuni documenti a supporto delle deduzioni.

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

Considerato

Il referto semestrale (1° gennaio - 30 giugno 2013) del Sindaco del Comune di **Casale Monferrato** (AL) sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni adottato dall'ente, redatto ai sensi dell'art. 148 TUEL, ha fornito le informazioni concernenti le caratteristiche generali della popolazione, del territorio e dell'economia insediata, nonché le indicazioni dei dati di carattere generale relativi alle risorse umane, strumentali, tecnologiche utilizzate per la gestione dei servizi resi ed i sistemi informativi impiegati.

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

A seguito dell'esame del referto prodotto dal Sindaco, sono emerse alcune criticità, in merito alle quali, a seguito della formulazione di specifici rilievi istruttori, il medesimo ha fornito punti di riscontri, sui quali questa sezione si esprime nei seguenti termini.

La richiesta di chiarimenti sulle criticità emerse dall'esame del referto ha riguardato solamente alcune delle questioni indicate nel Referto e, pertanto, di seguito verranno trattate unicamente i temi oggetto di approfondimento istruttorio.

1. Risorse umane - Dotazione organica e personale operante nell'Ente

1.1. Nella Relazione trasmessa dal Sindaco è indicato che sono stati posti in essere processi di riorganizzazione e/o rideterminazione della dotazione organica conseguenti all'applicazione dell'art. 6 e 6 bis del d. lgs. n. 165 del 2001 e che non sono state rilevate eccedenze o posizioni soprannumerarie (punti 1.39 - 1.40).

In sede istruttoria, al fine di verificare le modalità adottate dall'Ente e le verifiche compiute è stato chiesto all'Ente di trasmettere copia della delibera o dell'atto dal quale risulta il compimento delle attività indicate sopra.

Inoltre, anche in considerazione delle politiche restrittive sulla gestione del personale adottate dal legislatore a livello nazionale negli ultimi anni, è stato chiesto al Sindaco le ragioni che giustificavano il mantenimento in pianta organica di un numero di posizioni di gran lunga più elevate del personale presente in servizio, così come risultante dalla tabella contenuta nella Relazione.

1.2. Con la nota del 25 novembre 2013, il Sindaco del Comune di **Casale Monferrato** ha comunicato che i dati riportati nella tabella sulla dotazione organica erano errati a causa di un errore materiale, poiché riferiti alla data del 31 dicembre 2011 ed ha trasmesso la tabella con i nuovi dati dalla quale risulta che a fronte di complessivi 248 posti previsti in pianta organica i dipendenti in servizio sono 246.

Ha trasmesso, inoltre, la delibera della Giunta comunale n. 53 del 14 marzo 2013, avente ad oggetto la ricognizione della situazione del personale alle dipendenze dell'Ente.

1.3. La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'amministrazione rilevando, da un lato, la congruenza logica fra pianta organica, così come rideterminata e dipendenti in servizio e, dall'altro, che l'analisi richiesta dagli artt. 6 e 6 bis del d. lgs. n. 165 del 2001 è stata effettuata nel primo semestre del 2013, come dimostrano le indicazioni contenute nella citata delibera n. 53 del 14 marzo 2013.

2. Strumenti di pianificazione e programmazione

2.1. L'Ente ha indicato tutti gli atti di programmazione e pianificazione che sono attualmente operativi e in sede istruttoria, per completare l'analisi, è stato domandato al Sindaco se era stato adottato il Piano Generale di Sviluppo o altro documento di programmazione di contenuto analogo.

Inoltre, considerato che alcuni documenti di pianificazione e programmazione risultano approvati da più di cinque anni (ad es. Piano Urbano del Traffico), è stato chiesto all'Amministrazione se siano ancora adeguati alla realtà locale o necessitino di cambiamenti.

Da ultimo, considerato che l'Ente ha dichiarato di aver predisposto un "*modello di programmazione e controllo integrato*", è stato domandato, sempre in istruttoria, di indicare con quale atto è stato approvato e quali ne sono le linee salienti.

2.2. Con la nota del 25 novembre 2013, il Sindaco del Comune di Casale Monferrato ha chiarito che il Consiglio comunale ha le Linee programmatiche di mandato con deliberazione dell'8 luglio 2009, n. 25 e che "*l'esplicazione degli obiettivi indicati con la citata deliberazione consiliare pur non essendosi formalmente concretizzata in un Piano Generale*

di Sviluppo, è riscontrabile in sede di approvazione del Bilancio di previsione annuale e pluriennale".

Ha precisato, inoltre, che il Piano Urbano del Traffico e il Piano della sosta, anche se approvati da più di cinque anni, conservano validità ed efficacia in relazione alle esigenze del territorio. Ha evidenziato, inoltre, il grado e la situazione dell'attuazione di alcuni piani urbanistici, senza che siano state rilevate criticità o situazioni di carattere urbanistico che impongano interventi di aggiornamento.

Ha precisato, da ultimo, che il modello di programmazione e controllo integrato è stato configurato *"in coerenza con il Regolamento sui Controlli Interni (C.C. n.6/2013) ed in particolare con il titolo III relativo al controllo di gestione"*.

2.3. La Sezione rileva, in via preliminare, che è positivo che l'Ente abbia fornito l'indicazione di tutti gli strumenti di programmazione e pianificazione operativi alla data del 30 giugno 2013, poiché trattandosi della prima Relazione è stato fornito un quadro preciso della situazione degli atti programmatori e pianificatori di carattere generale, utile per una migliore conoscenza del Comune.

In relazione alla circostanza che numerosi atti risultano approvati prima dell'insediamento dell'attuale consiliatura, la Sezione non può che prendere atto delle deduzioni del Sindaco che conferma la persistente efficacia operativa degli stessi.

Con riferimento alla mancata adozione del Piano Generale di Sviluppo, la Sezione osserva che il Piano in questione è individuato quale strumento della programmazione di mandato dall'art. 13, co. 3 del D.Lgs. n. 170 del 2006 ed ha lo scopo di tradurre in strategie operative gli indirizzi programmatici che gli amministratori di un Ente intendono perseguire al fine di assicurare alla collettività un adeguato livello di servizi e di infrastrutture compatibili con le risorse economico-finanziarie disponibili.

Si tratta di un elemento centrale nel processo di programmazione dell'attività dell'Ente, ma la sua mancanza non è idonea ad incidere sulla validità e legittimità del bilancio di previsione o degli altri documenti contabili¹.

Il contenuto del Piano generale di sviluppo è delineato nei principi contabili emanati dall'Osservatorio previsto dall'art. 154 del Tuel, ed in particolare al punto n. 19 del principio contabile n. 1 *"programmazione nel sistema di bilancio"*.

¹ Corte conti, sez. contr. Lombardia, 14 aprile 2010, n. 374, nella quale viene altresì affermato che *"ciascun ente, nell'ambito della sua autonomia statutaria, è tenuto a disciplinare uno strumento programmatico di carattere generale che, indipendentemente dalla denominazione, funga da raccordo tra le linee programmatiche che l'amministrazione intende perseguire nel corso del mandato e le attività in concreto da porre in essere in relazione alle peculiarità organizzative e finanziarie dell'ente"*.

Sempre in relazione agli indirizzi programmatori, occorre sottolineare che l'art 46, 3° comma del TUEL prevede che il Consiglio dell'Ente deliberi in ordine alle linee programmatiche relative alle azioni ed ai progetti da realizzare nel corso del mandato in attuazione del programma elettorale del Sindaco (o del Presidente della Provincia)².

Il Comune di **Casale Monferrato** non ha predisposto il Piano Generale di Sviluppo e il Consiglio comunale ha deliberato in ordine alle linee programmatiche di mandato.

Considerata l'importanza programmatica del Piano generale di sviluppo, anche in relazione alla necessità che vengano evidenziate le scelte che l'Amministrazione intende adottare in periodi caratterizzati da risorse finanziarie decrescenti, sarebbe opportuno che all'inizio della prossima consiliatura l'Ente si dotasse di un Piano Generale di sviluppo adeguato alle necessità locali.

3. Programmazione dell'attività finanziaria e grado di copertura dei servizi

3.1. Nella Relazione è indicato il grado di copertura dei costi dei principali servizi locali garantito dall'applicazione delle tariffe vigenti.

3.2. A seguito della richiesta di chiarimenti da parte della Sezione, l'Amministrazione, con la citata nota del 25 novembre 2013, ha inviato dei prospetti dimostrativi relativi alle entrate e alle spese riferiti al bilancio di previsione e al rendiconto degli esercizi 2010 - 2012.

Ha indicato, altresì, i dati relativi al finanziamento del servizio di trasporto pubblico locale, svolto dalla società A.M.C. S.p.A., evidenziando il grado di copertura dei trasferimenti e l'ammontare delle risorse proprie destinate all'effettuazione dell'attività.

Ha riferito che nel contratto di servizio (rep. N. 2229 del 20/06/2005) è previsto che dopo l'approvazione del bilancio A.M.C. S.p.a. invii al Comune un conto economico specifico del Servizio Trasporti, nel quale sono riportati i costi e gli incassi del servizio riferiti all'anno precedente e *"pertanto è possibile verificare puntualmente costi e ricavi del servizio di TPL svolto nell'anno precedente"*.

3.3. In relazione agli esercizi 2010 - 2012 la previsione di un grado di copertura del costo dei servizi a domanda individuale è in linea con le risultanze che emergono dai dati di consuntivo e ciò evidenzia che il livello di programmazione finanziaria è adeguato, considerati alcuni lievi scostamenti.

² Si riporta il punto 18.2 del principio contabile n. 1 *"Alla discussione consiliare non segue una votazione, ma vengono annotate le posizioni dei singoli e dei gruppi, al fine di poterne tenere conto nella redazione del piano generale di sviluppo dell'ente"*.

La Sezione prende atto, infine, che in relazione al servizio di trasporto pubblico locale la gestione è affidata alla società A.M.C. S.p.A. e che l'ente effettua un monitoraggio periodico dei conti del servizio.

4. Attività di riscossione delle entrate

4.1. Con riferimento alle modalità di riscossione delle entrate, nella Relazione semestrale il sindaco ha evidenziato che i tributi minori sono riscossi da una società incaricata dall'Ente e che una quota parte delle entrate tributarie era da considerare inesigibile.

Al fine di completare la verifica, in sede istruttoria è stato domandato all'Ente di chiarire quale fosse la società controllata dall'Ente incaricata di riscuotere i tributi minori e quali le ragioni del conferimento diretto alla società partecipata, indicando anche l'ammontare degli accertamenti, delle riscossioni e dei trasferimenti al Comune negli ultimi tre esercizi.

Sempre in relazione alle entrate, con riferimento alle quote rimaste da riscuotere, è stato domandato di specificare se il soggetto incaricato della riscossione ha comunicato all'Ente l'inesigibilità producendo i documenti che evidenziavano la mancata riscossione di ciascun credito o se si è limitato ad una comunicazione generica riferita alle procedure intraprese.

4.2. Il Sindaco del Comune di Casale Monferrato ha fornito i chiarimenti richiesti, rilevando che i tributi minori (imposta comunale sulla pubblicità, tassa per l'occupazione spazi ed aree pubbliche e diritto sulle pubbliche affissioni) *"sono riscossi dalla società partecipata COSMO S.p.A., alla quale il servizio è stato affidato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 8 del 29.01.2002 e che, al momento dell'affidamento, la Cosmo ... era un'Azienda Speciale denominata Consorzio Casalese per lo Smaltimento Rifiuti, la cui trasformazione in società per azioni è avvenuta con efficacia dal '01.07.2003"*.

Ha fornito i dati degli accertamenti e delle riscossioni effettuati nel triennio 2010 - 2012 dalla Cosmo che evidenziano un incasso, in conto competenza o residui, pressoché totale dei tributi.

Da ultimo ha sottolineato che *"per quanto riguarda le sanzioni del Codice della Strada e la tassa smaltimento rifiuti solidi urbani, il concessionario Equitalia S.p.A. produce in via informatica comunicazioni di inesigibilità"*.

4.3. In relazione ai dati forniti su accertamenti ed incassi dei tributi minori la Sezione non ha osservazioni da formulare.

Al contrario, in relazione alle sanzioni riferite a violazioni del Codice della Strada e alla tassa per lo smaltimento dei rifiuti si osserva che al fine di accertare l'effettiva inesigibilità dei crediti tributati è necessario che l'Ente verifichi che il soggetto incaricato dell'attività di riscossione abbia effettivamente attivato procedure di riscossione e che le stesse si siano rivelate infruttuose per ragioni non dipendenti dall'attività del concessionario.

5. Gestione finanziaria dell'esercizio 2013

5.1. In relazione alla gestione finanziaria dell'esercizio 2013, l'Ente ha specificato che non aveva approvato il bilancio di previsione nel primo semestre e, pertanto, in sede istruttoria è stato chiesto di specificare in base a quale documento è stata effettuata la gestione provvisoria e se nel periodo 1° gennaio - 30 giugno 2013 era stata osservata o meno la gestione per dodicesimi.

5.2. Nella nota del 25 novembre 2013 è precisato che la gestione provvisoria è stata effettuata in base al disposto dell'art. 163 del TUEL, *"con riferimento al bilancio assestato dell'anno 2012, risultando, anche coerente con i contenuti della recente deliberazione della Sezione delle Autonomie della Corte dei Conti, adottata in data 14 ottobre 2013"*. Nella gestione ordinaria è stato osservato il criterio dei dodicesimi, *"con l'esclusione delle spese tassativamente regolate dalla legge o non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi, di cui si è dato atto nelle motivazioni di ogni atto comportante eventuale impegno di spesa eccedente i dodicesimi"*.

5.3. La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione ed evidenzia che la gestione in assenza dell'approvazione del bilancio, pur a seguito di proroghe legislative del termine per l'approvazione, deve essere informata al principio della prudenza, anche seguendo le indicazioni recentemente fornite dalla Sezione delle Autonomie (delibera n. 23, in data 17 ottobre 2013), come, peraltro evidenziato dallo stesso Ente.

6. Servizi esternalizzati e modalità di gestione

6.1. L'Ente ha fornito un elenco analitico di tutti i servizi esternalizzati e, in sede istruttoria, per completare l'analisi, è stato domandato al Sindaco di indicare:

- a quale organismo sia stato affidato ciascuno dei servizi in relazione ai quali risulta la specifica *"affidamento in house"*;
- a quale organismo sia stato affidato ciascuno dei servizi in relazione ai quali risulta la specifica *"affidamento diretto"*, evidenziando le ragioni che giustificano detta modalità di affidamento;

- in relazione ai servizi affidati tramite cottimo fiduciario, quale sia stata, in concreto, la procedura seguita e quale sia la disciplina del cottimo fiduciario risultante dal Regolamento per i lavori, servizi e forniture in economie (trasmettendo un estratto dello stesso con i relativi articoli).

6.2. In relazione a ciascuno dei servizi esternalizzati, l'Amministrazione ha indicato il soggetto al quale è stato affidato il servizio, le ragioni che hanno giustificato l'affidamento e la procedura seguita per il cottimo fiduciario.

6.3. La Sezione rileva, in via preliminare, che è positivo che l'Ente abbia fornito l'indicazione di tutti i servizi esternalizzati operativi alla data del 30 giugno 2013, poiché trattandosi della prima Relazione è stato fornito un quadro preciso della situazione della gestione dei servizi, utile per una migliore conoscenza del Comune.

In relazione ai singoli servizi, si osserva che:

- risultano affidati direttamente alla A.M.C., società *in house*, i servizi relativi al trasporto pubblico locale, l'abbonamento e biglietti per servizio trasporto alunni scuola dell'obbligo, il Servizio di trasporto alunni scuola materna, elementare e media inferiore (scuolabus), il Servizio Idrico integrato nel territorio del Comune di Casale Monferrato, il Servizio distribuzione Gas naturale concentrico e frazioni del Comune di Casale Monferrato, i servizi funerari, il servizio di illuminazione pubblica del Capoluogo e il servizio di illuminazione votiva nei cimiteri comunali;

- risultano affidati direttamente alla società Cosmo S.p.A., società *in house*, i servizi relativi a raccolta e smaltimento rifiuti RSU, spazzamento vie e piazze, raccolta differenziata, alla cattura dei cani randagi e successivo ricovero presso il canile sanitario e canile rifugio.

Anche se è indubbio che la scelta sulle modalità di affidamento dei servizi rientra nella competenza esclusiva dell'Amministrazione, in considerazione della pluralità dei servizi affidati direttamente ai due organismi partecipati, è necessario che l'Ente verifichi alla luce della disciplina dei servizi locali e strumentali la legittimità degli affidamenti, anche al fine di porre in essere interventi correttivi.

Allo stato, pertanto, la Sezione prende atto di quanto specificato dall'Ente in merito agli affidamenti e rinvia le considerazioni riferite alla gestione *in house* al successivo punto **7.3.**

7. Società affidatarie *in house*

7.1. Nella Relazione è indicato che l'Ente si avvale dell'opera di due società *in house* e, pertanto, in sede istruttoria è stato domandato di specificare le modalità di attuazione del controllo del controllo analogo.

7.2. Il Comune di Casale Monferrato ha rilevato che l'Ente opera con due società *in house*, la A.M.C. S.p.A. e la Cosmo s.r.l. e che gli Statuti di entrambe le Società prevedono il totale capitale pubblico, il trasferimento delle azioni soltanto ad enti pubblici e

istituiscono un organo intermedio (Rappresentanza intercomunale/Comitato di Controllo Generale) con poteri di controllo generale sulle attività societarie.

E' stato rilevato che il controllo analogo è sviluppato con particolare riferimento ai contratti di servizio e che, recentemente, è stato ricondotto *"all'interno di una disciplina organica che ha avuto la sua Piena codificazione su tre principali livelli (strategico, di coordinamento-controllo e gestionale) in un apposito regolamento, approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 38 del 28.10.2013"*, trasmessa alla Sezione.

Il Regolamento in questione prevede l'individuazione di un'apposita struttura indipendente - l'Ufficio di Coordinamento e monitoraggio - incardinato nel Settore Economico-finanziario, che è deputato *"alla raccolta ed analisi dei dati necessari per formulare la politica della governance"*.

Ha specificato, inoltre, che nel periodo compreso fra il 1° gennaio 2013 e il 30 giugno non sono state rilevate criticità.

7.3. La situazione rappresentata dal Sindaco di **Casale Monferrato** in merito ai rapporti con le società partecipate evidenzia un quadro complesso in fase di evoluzione.

In proposito e con riserva di effettuare successivi specifici approfondimenti in sede di verifica della gestione finanziaria, sin d'ora la Sezione evidenzia che la natura delle società *in house* implica che l'Ente adotti un modello di indirizzo e controllo regolamentato e puntuale che si deve tradurre in direttive specifiche e controlli appropriati e continuativi sulla gestione. Semplici indicazioni generiche o incontri con gli amministratori non sono sufficienti ad integrare il controllo analogo che deve risultare indicato anche nello Statuto dell'organismo societario.

In proposito, pertanto, appare significativo che l'Ente, sia pure recentemente, abbia avviato la predisposizione di un modello articolato che deve trovare completa attuazione anche con le conseguenti modifiche degli Statuti delle società A.M.C. S.p.A. e Cosmo s.r.l..

8. Delibera di ricognizione delle partecipate

8.1. Nella Relazione trasmessa dal Sindaco è indicato che l'Ente, in data successiva all'adozione della delibera prevista dall'art. 3, co. 27 della legge finanziaria per il 2008, ha *"riconsiderato la sussistenza dei presupposti di legge per il mantenimento delle partecipazioni"* e, quindi, in sede istruttoria è stata evidenziata la necessità che venisse trasmesso alla Sezione l'atto con il quale è stata effettuata la nuova verifica.

8.2. Il Sindaco del Comune di Casale Monferrato in relazione alla deliberazione di Consiglio Comunale n. 62 del 22/12/2008, con la quale venivano individuate le partecipazioni

da mantenere, ha sottolineato che il Consiglio comunale ha riconsiderato la decisione originaria, stabilendo l'alienazione delle seguenti partecipazioni:

- > Società Palazzo del Monferrato deliberazione di Consiglio Comunale n 4 del 21.01,2013;
- > Santa Croce S.r.l. tramite deliberazione del Consiglio Comunale n. 11 del 06.03.2013;
- > Società Energia e Territorio s.r.l., tramite deliberazione di Consiglio Comunale n 19 del 08:04.2913.

8.3. La Sezione prende atto della precisazione fornita dall'Amministrazione.

9. Delibera di ricognizione delle modalità di affidamento dei servizi pubblici locali a rilevanza economica

9.1. In relazione agli obblighi ed alle verifiche inerenti alle modalità di gestione dei servizi pubblici locali e con specifico riferimento agli obblighi previsti dall'art. 34, co. 20 e 21 del d.l. n. 179 del 2012, conv. dalla legge n. 221 del 2012, è stato domandato all'Ente se era stato avviato il processo o meno di revisione, tenuto conto della scadenza del 31 dicembre 2013.

9.2. L'Amministrazione ha sottolineato che è in corso l'analisi propedeutica all'osservanza dell'obbligo previsto dalle norme richiamate sopra.

9.3. In proposito, si osserva che l'analisi che l'Ente sta conducendo è necessaria anche per verificare la legittimità degli affidamenti, considerata la natura della pluralità dei servizi affidati alle due società in house.

10. Contenzioso

10.1 In relazione ai giudizi promossi contro l'Ente, sia nel primo semestre 2013 che negli anni 2010 - 2012, non sono stati effettuati accantonamenti e, pertanto, in sede istruttoria, la Sezione ha domandato all'Amministrazione di specificare l'ammontare di ciascun contenzioso e le ragioni della decisione di non effettuare accantonamenti.

10.2. L'Ente ha illustrato in modo analitico la situazione inerente al contenzioso insorto negli ultimi esercizi rilevando che *"non sono stati effettuati accantonamenti oltre a quelli necessari per la copertura delle spese legali di patrocinio sulla base di un'analisi ricognitoria che ha utilizzato come criteri per stimare la potenziale passività da un lato l'oggetto della domanda attorea (risarcimento danni, riconoscimento di crediti) e dall'altro il rischio di soccombenza"*.

Ha precisato, quindi, che:

- nel primo semestre 2013 dei cinque giudizi incardinati, solo uno comporta la richiesta di riconoscimento di somme (€ 405.545,78 - oltre interessi - in relazione a pretese economiche derivanti dall'esecuzione dei lavori) e che, essendo la causa ancora in fase istruttoria, non è possibile formulare ipotesi circa il rischio di soccombenza;
 - nell'anno 2010 sono stati avviati otto contenziosi, dei quali uno solo riferito ad una richiesta danni contro l'Ente, giudizio ancora in fase preliminare;
 - nell'anno 2011 sono stati avviati nove contenziosi, tre dei quali si sono conclusi senza passività per il Comune, quattro sono citazioni avanti il Giudice di pace per risarcimento danni da sinistro con patrocinio legale sostenuto dall'Agenzia Assicuratrice del Comune, un altro pende dinanzi al Tribunale in funzione di Giudice del Lavoro per risarcimento danni da Parte dell'ex Segretarie Generale, il cui contenuto trova fondamento in un atto amministrativo già oggetto di sentenza favorevole all'Ente nella parte relativa alle pretese attoree e passata in Giudicato e l'ultimo consiste in un ricorso in opposizione al Tribunale Regionale Acque Pubbliche per determinazione canoni, per il quale la perizia del C.T.U. risulta favorevole all'Ente.
 - nell'anno 2012 è stato avviato un contenzioso, risoltosi positivamente per l'Amministrazione, sei citazioni avanti il Giudice di Pace per risarcimento danni da sinistro con patrocinio legale sostenuto dall'Agenzia Assicuratrice del Comune e risultano pendenti due appelli per l'annullamento di sentenze di primo grado favorevoli al Comune e relative a pretese economiche derivanti dall'esecuzione di lavori, un ricorso alla Corte d'Appello per la determinazione di una indennità di esproprio, per il quale la perizia dei C.T.U. conferma la certezza dell'operato dell'Ente.
- 10.3.** I dati forniti dall'amministrazione sono analitici, evidenziano l'esistenza di un attento monitoraggio e, pertanto, la Sezione non ha osservazioni.

11. Controllo di gestione

11.1 L'Amministrazione, nella Relazione semestrale ha descritto le modalità di funzionamento del controllo di gestione.

La Sezione, in sede istruttoria, ha domandato alcuni chiarimenti

11.2. Il Sindaco con la nota del 6 dicembre 2013 ha precisato che le osservazioni del controllo di gestione vengono inserite in un unico report annuale ed ha sottolineato che nel corso dell'esercizio corrente è stato costituito un gruppo di lavoro *"per potenziare il controllo di gestione; a tal fine è prevista l'attivazione, entro la fine dell'esercizio, di una banca dati dell'ente che raccolga dati di attività con frequenza mensile"*.

Da ultimo ha riferito che *"le analisi del controllo di gestione hanno un taglio prevalentemente finanziario, tuttavia vengono evidenziati anche i dati di attività dei diversi uffici"*.

11.3. La Sezione prende atto dei chiarimenti e delle osservazioni fornite dal Sindaco e rileva quanto segue.

Al fine di rendere utili le rilevazioni effettuate in sede di controllo di gestione sarebbe utile che le stesse venissero sempre formalizzate in documenti, anche sintetici, diretti ad evidenziare le analisi effettuate e le criticità eventualmente riscontrate, anche per verificare se vengono attuati processi correttivi. La predisposizione di documenti periodici consente, inoltre, di misurare il grado ed il livello delle verifiche effettuate, non riscontrabile laddove ciò non accada.

Da ultimo, occorre sottolineare che la natura stessa del controllo di gestione implica che le verifiche vengano svolte non solo in relazione alle previsioni finanziarie contenute nel bilancio e nel PEG ma anche tenendo conto ed esaminando le modalità di attuazione, non finanziarie, di specifici programmi o progetti.

E' opportuno, quindi, che il Comune di **Casale Monferrato** integri le modalità di svolgimento del controllo di gestione tenendo conto delle indicazioni specificate sopra.

12. Controllo sugli equilibri finanziari

12.1 In sede istruttoria, la Sezione ha domandato al Sindaco di chiarire se le modalità di svolgimento del controllo sugli equilibri finanziari erano state disciplinate nel Regolamento di contabilità, come previsto dall'art. 147 *quinquies* del TUEL, e ha invitato l'Ente a trasmettere l'estratto del Regolamento nel quale era disciplinata questa forma di controllo, indicando, in concreto, quali erano state le verifiche svolte al riguardo e in quali atti erano state recepite.

12.2. Il Sindaco ha precisato che il controllo sugli equilibri finanziari è disciplinato dal Regolamento sui Controlli Interni, approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 6 del 21.01.2013, più precisamente al titolo IV, articoli 11 e 12, e che avendo inserito la disciplina di questa tipologia di controllo nel Regolamento citato, l'Amministrazione ha ritenuto di non dover modificare in modo analogo il Regolamento di Contabilità.

L'Ente ha trasmesso le due relazioni sugli equilibri finanziari (al 31 marzo ed al 30 giugno).

12.3. La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Ente e rileva, unicamente, che il Regolamento dei controlli interni dell'ente contiene le indicazioni di carattere generale sul controllo degli equilibri finanziari che dovrebbe essere disciplinato, in

modo maggiormente analitico, all'interno del Regolamento di contabilità, come, peraltro, prevede l'art. 147 *quinquies* del TUEL.

Da ultimo, osserva che le due Relazioni sulla sussistenza degli equilibri al 31 marzo ed al 30 giugno 2013 non hanno evidenziato situazioni di criticità finanziaria tali da richiedere l'adozione di immediati interventi correttivi.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, in relazione alle criticità emerse dall'esame del referto semestrale sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile, nonché sulla adeguatezza ed efficacia dei controlli interni, redatto ai sensi dell' art.148 TUEL dal Sindaco del Comune di **Casale Monferrato** (AL), si pronuncia nei termini sopra esposti.

Dispone che la presente deliberazione sia trasmessa al Consiglio comunale nella persona del suo Presidente, al Sindaco, ed all'Organo di Revisione dei conti del Comune di **Casale Monferrato** (AL).

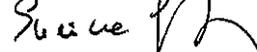
Si rammenta, infine, l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

Così deliberato in Torino nell'adunanza del 18 dicembre 2013.

Il Relatore
Giancarlo Astegiano



Il Presidente
Enrica Laterza



Depositata in Segreteria il 19 DIC. 2013

Il Funzionario preposto
Federico Sola

