



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



0000406-17/01/2014-SCPIE-T95-P

Al Presidente del Consiglio comunale

Al Sindaco del Comune

All'Organo di revisione

del Comune di **Biella (BI)**

Oggetto: Delibera n. 18/2014/SRCPIE/PRSP - Referto semestrale del Sindaco ai sensi dell'art. 148 TUEL.

Con riferimento all'oggetto, si invia la delibera n. 18/2014/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. 18/2014/SRCPIE/PRSP

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

Dott.ssa	Enrica LATERZA	Presidente
Dott.	Mario PISCHEDDA	Consigliere relatore
Dott.	Giuseppe Maria MEZZAPESA	Consigliere
Dott.ssa	Alessandra OLESSINA	Primo Referendario
Dott.	Massimo VALERO	Primo Referendario
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 Consigliere Mario Pischedda;

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 30 settembre 2013 prot. n. 2013/53031, il Comune di Biella (BI) 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, seguita dalla relazione

del Collegio dei Revisori dei conti. Con nota del 29 novembre 2013 prot. n. 8795 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 del 19 dicembre 2013 il Sindaco del Comune di Biella 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

Il referto semestrale (1° gennaio - 30 giugno 2013) del Sindaco del Comune di Biella (BI) 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.

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.

La richiesta di chiarimenti sulle criticità emerse dall'esame del suddetto referto ha avuto riscontro secondo quanto di seguito esposto.

1) Nel questionario l'Ente ha affermato che le misure adottate per adeguare l'ordinamento dell'Ente ai principi della libera iniziativa privata sono state la semplificazione delle procedure e la disapplicazione dei regolamenti.

Nella scheda di sintesi è stato chiesto di fornire i necessari chiarimenti, indicando gli estremi degli eventuali atti di carattere generale con i quali è stata disposta la disapplicazione dei regolamenti.

Nella risposta il Sindaco afferma che la *"disapplicazione è stata attuata in ossequio al principio di gerarchia delle fonti normative e non vi sono atti di carattere generale con i quali siano state date disposizioni in merito"*. Per taluni regolamenti, come quello per le attività di acconciatura ed estetiste, in corso di revisione, e quello relativo al settore della distribuzione dei quotidiani e dei periodici, non sono state applicate le regole sulla distanza minima fra gli esercizi commerciali e relativamente alle attività per estetiste, quelle relative al regime giuridico di accesso nella parte che prevede l'istituto dell'autorizzazione.

La Sezione, nel prendere atto della risposta, evidenzia l'opportunità che si provveda ad adottare le necessarie modifiche ai regolamenti, ai fini di una maggior comprensione delle disposizioni da parte dei cittadini nonché della certezza del diritto.

2) L'ente ha dichiarato nel questionario di non aver adottato misure per migliorare il grado di riscossione delle entrate proprie, nonostante abbia affermato che le entrate di competenza non risultano idonee a garantire gli equilibri di cassa. Inoltre l'ente ha precisato che le entrate di competenza riscosse non sono congrue rispetto ai dati previsionali perché *"provvedimenti normativi hanno eliminato o posticipato entrate proprie"*.

Nella risposta alla scheda di sintesi, l'amministrazione ha ulteriormente precisato di aver attivato tutte le procedure possibili per migliorare il grado di riscossione delle entrate e che la causa degli squilibri di cassa deriva dal mancato introito da parte del concessionario Equitalia dei ruoli in carico nonché dai crediti che l'ente vanta nei confronti della Regione e della Provincia.

La Sezione prende atto della risposta fornita dall'amministrazione e si riserva di monitorare gli equilibri di cassa nell'ambito dell'esame del rendiconto 2012.

3) Relativamente al grado di autonomia finanziaria garantito dalle proprie fonti di finanziamento (titoli I e III), l'ente dichiara che è pari al 92,81%. Nella scheda di sintesi è stato evidenziato che dal questionario emergeva la scarsa riscossione in c/competenza dei tributi diretti, dei proventi derivanti dalla vendita di beni e servizi, dalla gestione dei beni, e dall'attività di controllo e repressione delle irregolarità e degli illeciti.

Nelle deduzioni l'ente ha precisato che per i tributi diretti, la scarsa riscossione deriva dalla scadenza dei pagamenti i cui flussi di cassa risultano posticipati rispetto al periodo di rilevazione; per quanto riguarda invece i proventi derivanti dalla gestione dei beni, la causa della differenza fra accertamenti ed incassi è dovuta prevalentemente al ritardo nel pagamento della fattura del canone relativo al servizio idrico integrato ed alla fattura relativa al canone rete gas, entrambi incassati nel secondo semestre; i proventi derivanti dalle locazioni sono incassati durante tutto l'anno.


La Sezione prende atto delle risposte fornite dall'Ente, evidenzia tuttavia che l'attività di riscossione deve essere attentamente seguita, per evitare che gli sfasamenti temporali fra riscossioni e pagamenti, avendo ovvie ripercussioni nella gestione della cassa, possano col tempo determinare una deficienza di liquidità.

4) In merito ai servizi pubblici locali, nel questionario l'ente afferma che per il TPL il grado di copertura dei costi è pari al 20% e nella scheda di sintesi sono stati chiesti i

necessari chiarimenti rispetto dell'art. 14 c. 1 della L.R. n. 1/2000 in materia di trasporto pubblico, che pone un limite minimo pari al 35% del rapporto ricavi/costi. Nelle deduzioni l'ente ha precisato che il rapporto ricavi/costi per il TPL è inferiore alla soglia del 35% a causa della concessione di agevolazioni tariffarie per determinate categorie di utenti come ad esempio studenti, disoccupati ed anziani in conformità dell'art. 12 della citata legge regionale. Tuttavia negli ultimi mesi, misure di razionalizzazione hanno determinato un miglioramento di tale rapporto che *"tendenzialmente riguarda il 35%"*

La Sezione prende atto della risposta fornita dall'amministrazione e si riserva di verificare tali dati nei successivi referti.

5) Relativamente alla gestione del patrimonio, nella scheda di sintesi è stata rilevata una notevole discrasia fra le previsioni, gli accertamenti e le effettive riscossioni, concernenti le dismissioni patrimoniali evidenziando che questa anomalia può avere ripercussioni sugli equilibri di bilancio.

L'ente ha precisato che la causa di tale discrasia risiede nella contrazione del mercato immobiliare. Tuttavia *"i proventi delle alienazioni, nei limiti di quanto accertato, sono destinati esclusivamente alla spesa di investimento e la stessa viene attivata solo successivamente all'accertamento dell'entrata"*; l'amministrazione precisa che non sono state utilizzate le plusvalenze realizzate a finanziamento delle spese correnti. 

Nel prendere atto delle risposte fornite si osserva che previsioni di alienazione costantemente molto più alte del relativo importo accertato, sono sintomo di una sopravvalutazione delle entrate in fase di predisposizione del bilancio di previsione.

6) Nell'ambito della gestione delle spese l'ente ha dichiarato di non aver rispettato per le società affidatarie in house, l'art. 3-bis, c. 6 del d.l. n. 138/2011, convertito dalla legge 148/2011 in materia di acquisto di beni e servizi, reclutamento del personale, conferimento di incarichi. Nella scheda di sintesi è stato richiesto di specificare quali sono le società in house coinvolte e quali prescrizioni non hanno osservato.

Nella risposta l'ente ha inserito una tabella nella quale si evince che per la società Cordar Immobiliare S.p.A., il regolamento in materia di reclutamento del personale e conferimento degli incarichi e per Cordar S.p.A. Biella Servizi i suddetti regolamenti sono stati approvati soltanto nel mese di novembre .

La Sezione si riserva di controllare il pieno adempimento della norma nel corso del successivo referto semestrale.

7) È stato rilevato un trend altalenante nelle percentuali di realizzazione del Piano triennale delle opere in termini di pagamenti effettuati nel biennio 2011/2012 (il 45% nel 2011 ed il 2% nel 2012) in merito ai quali sono state richieste delucidazioni.

Nelle deduzioni l'Ente ha precisato che per l'esercizio 2011 la percentuale di avanzamento lavori ad oggi è passata dal 45% al 62% ed è destinata "salvo imprevisti" a completarsi nel corso del primo semestre 2014. Le cause di tali ritardi sono da ricercarsi in ostacoli non dipendenti dall'amministrazione e nell'insorgenza di contenziosi emersi durante l'esecuzione dei lavori. Per quanto riguarda l'esercizio 2012, la percentuale di realizzazione delle opere è salita dal 2% all'8% e dovrebbe completarsi nel primo semestre 2015 trattandosi di opere finanziate con fondi dell'Unione Europea. Sottolinea inoltre che gran parte delle opere pubbliche, inserite nel programma triennale dell'ente, è finanziato con fondi UE per cui un minimo scostamento temporale nell'esecuzione delle stesse determina significative criticità negli avanzamenti percentuali ed evidenzia come la metodologia utilizzata per analizzare gli scostamenti è utile in fase di programmazione dei lavori, ma non sufficientemente efficace nella fase di impegno delle risorse assegnate.

La Sezione prende atto della risposta fornite dall'ente e si riserva di monitorare, tramite i successivi referti, l'andamento della realizzazione del piano delle opere pubbliche.

8) Relativamente alle misure organizzative finalizzate al rispetto della tempestività dei pagamenti nella scheda istruttoria si è rilevato che le predette misure, indicate nella deliberazione di Giunta Comunale n.266/2010, sembrano rientrare nelle normali procedure di gestione della spesa.

L'Ente ha precisato che *"non è stato necessario adottare ulteriori misure per la gestione dei pagamenti a soggetti esterni poiché l'andamento degli stessi è conforme alle direttive ministeriali ed alle scadenze previste nei singoli contratti"*.

La Sezione pur prendendo atto che l'Ente afferma di pagare tempestivamente evidenzia che nella citata delibera 266/2010 manca la previsione del più importante adempimento previsto dall'art. 9 del d.l. 78/2009 convertito in l. 102/2009 e precisamente l'obbligo per il funzionario responsabile di accertare, *prima di adottare la determinazione di impegno di spesa*, la compatibilità dei pagamenti derivanti dall'assunzione dell'impegno con lo stanziamento del bilancio e con le regole di finanza pubblica (Patto di stabilità interno). È opportuno evidenziare che la violazione di quest'obbligo di accertamento preventivo *"comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa"* del predetto funzionario.

9) Infine è stato rilevato che non risulta pervenuto il referto del controllo di gestione per l'esercizio 2012 da inviare alla Sezione ai sensi dell'art. 198 bis del d. lgs. 267/2000.

Ritenuto

L'esame del referto del Sindaco del Comune di Biella (BI) ha evidenziato alcune criticità, come sopra individuate. Questa Sezione Regionale di Controllo, prendendo atto delle deduzioni fornite dall'Ente agli specifici rilievi, ritiene che l'implementazione del sistema dei controlli interni attualmente in essere nel Comune, come rappresentato nel referto, possa contribuire al miglioramento dell'efficacia della programmazione e l'efficienza nella realizzazione dei programmi dell'Amministrazione. Su tale aspetto fa riserva di verificare, anche all'esito del referto relativo al secondo semestre dell'anno 2013, le azioni che l'Ente porrà in essere.

P.Q.M.

la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte,

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 Biella. 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
Mario Pischredda



Il Presidente
Enrica Laterza



Depositata in Segreteria

16 GEN. 2014

Il Funzionario preposto
Federico Sola

