



**CORTE DEI CONTI**  
**SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER IL PIEMONTE**

Deliberazione n. 435 /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 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 27 settembre 2013 prot. n. 20259, il Comune di **Valenza** (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 del 25 novembre 2013, prot. n. 8734, il Magistrato Istruttore ha trasmesso all'Ente locale una scheda di sintesi con la quale ha formulato alcune osservazioni, invitando l'Amministrazione a fornire eventuali considerazioni e deduzioni in merito. Con successiva nota del 12 dicembre 2013, il Sindaco del Comune di **Valenza** 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 **Valenza** (AL) sulla regolarità della gestione e sull'efficacia e sull'adeguatezza del sistema dei controlli interni, 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.

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

**1.2.** Con la nota del 12 dicembre 2013, il Sindaco del Comune di **Valenza** ha comunicato che la Giunta comunale con la deliberazione n. 44/2013 aveva effettuato la ricognizione annuale delle condizioni di soprannumero, rilevando che nell'Ente non erano presenti né dirigenti né dipendenti in soprannumero o in eccedenza.

**1.3.** Il documento trasmesso dall'Amministrazione comunale evidenzia che l'Ente ha effettuato regolarmente la verifica prevista dagli artt. 6 e 6 bis del d. lgs. n. 165 del 2001.

## **2. Strumenti di pianificazione e programmazione**

**2.1.** In riferimento agli strumenti di programmazione, nella Relazione, il Sindaco ha specificato che l'Ente ha adottato: la Relazione Previsionale e Programmatica, il Piano Esecutivo di Gestione, il Piano della Performance, il Piano degli Obiettivi e il Piano delle Opere Pubbliche.

La Sezione, in sede istruttoria, ha invitato l'Ente a specificare se aveva adottato il Piano Generale di Sviluppo e se gli strumenti di pianificazione e programmazione vigenti erano conformi a detto Piano o se richiedevano modifiche ed integrazioni.

**2.2.** Il Sindaco di **Valenza**, con la nota del 12 dicembre 2013, ha specificato che l'Ente ha adottato il Programma di Mandato, con Deliberazione del Consiglio comunale n. 22 del 18 maggio 2010. Ha precisato, inoltre, che al fine del mantenimento del giusto equilibrio fra il programma di mandato, l'intensa evoluzione normativa e la progressiva diminuzione delle risorse finanziarie dell'Ente, l'Amministrazione aveva posto in essere un monitoraggio costante dell'attuazione degli obiettivi e priorità indicati nel Programma di Mandato.

**2.3.** Il Piano generale di sviluppo 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 contabili<sup>1</sup>.

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*".

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

---

<sup>1</sup> 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*".

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)<sup>2</sup>.

Il Comune di Valenza non ha predisposto il Piano Generale di Sviluppo, ma il Consiglio comunale ha deliberato in ordine alle linee programmatiche di mandato, approvando una delibera specifica.

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 del costo dei servizi.**

**3.1.** Nel referto semestrale veniva specificato che il grado di copertura dei costi dei principali servizi locali era garantito dall'applicazione delle tariffe vigenti.

Considerato che nel 2013 il bilancio non era stato approvato nel primo semestre e che, comunque, era importante verificare l'andamento della copertura dei costi, la Sezione, in sede istruttoria, ha domandato all'Ente di specificare, relativamente agli esercizi 2010-2012, se erano stati previsti dei livelli minimi di copertura in relazione a ciascuno dei servizi, anche in rapporto a disposizioni legislative vigenti, e se gli obiettivi erano stati raggiunti (indicando l'atto all'interno del quale erano posti gli obiettivi e quello con il quale era stata effettuata la verifica), specificando, inoltre, se erano state intraprese azioni per il loro raggiungimento.

**3.2.** Riguardo al grado di copertura dei costi dei servizi, il Sindaco, con la nota del 12 dicembre 2013, ha comunicato che l'Ente negli esercizi 2010-2012 non aveva adottato provvedimenti amministrativi finalizzati alla definizione dei livelli minimi di copertura dei servizi. Ha precisato, inoltre che da parte dei Dirigenti e degli Amministratori era stato dato corso ad incontri informali finalizzati all'analisi dei costi e dei ricavi di alcuni servizi; *"incontri che, a volte,"* avevano *"determinato la rivisitazione tariffaria"*.

**3.3.** La Sezione rileva la necessità che l'Ente, anche in relazione alle criticità finanziarie evidenziate con la delibera n. 121/2013, effettui una puntuale rilevazione dei costi dei servizi, così da poter programmare in maniera adeguata gli interventi finanziari a carico dell'ente e le quote a carico degli utilizzatori dei servizi.

---

<sup>2</sup> 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"*.

#### **4. Attività di riscossione delle entrate**

**4.1.** In riferimento all'attività di riscossione delle entrate, in sede istruttoria, in relazione alle quote rimaste da riscuotere, è stato chiesto all'Ente di specificare se il soggetto incaricato della riscossione informava l'Ente circa l'inesigibilità dei crediti producendo i documenti che evidenziavano la mancata riscossione di ciascun credito o se si limitava ad una comunicazione generica riferita alle procedure intraprese.

**4.2.** Con la nota di risposta del 12 dicembre 2013, il Sindaco ha dichiarato che il soggetto incaricato della riscossione si limitava ad una comunicazione generica riferita alle procedure intraprese. Ha specificato, inoltre, che *"la produzione dei documenti che evidenziavano la mancata riscossione di ciascun credito sarebbe avvenuta, a cura del soggetto incaricato della riscossione, nell'ambito della verifica da parte del Comune, entro le scadenze di legge, della relativa documentazione di discarico"*.

**4.3.** 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 delle entrate**

**5.1.** Nel referto semestrale il Sindaco aveva specificato che il grado di riscossione delle entrate di competenza, anche avendo riguardo all'andamento storico, non risultava idoneo a garantire gli equilibri di bilancio.

Il Magistrato istruttore, con nota del 25 novembre 2013, faceva presente che la Sezione con delibera 121/2013, emessa relazione al rendiconto dell'esercizio 2011, si era espressa in ordine alla differenza negativa di parte corrente, all'utilizzo dell'anticipo di tesoreria e al mancato incasso di residui attivi di titolo I e III, come peraltro precedentemente rilevato sia in ordine al rendiconto dell'esercizio 2010 ed al bilancio di previsione dell'esercizio 2012, e chiedeva di indicare se le difficoltà erano riconducibili alla situazione finanziaria dell'esercizio 2013 (legati principalmente alle vicende dell'IMU) ovvero ai problemi già evidenziati dalla Sezione.

**5.2.** Al riguardo, il Sindaco ha affermato che *"le difficoltà relative alla gestione delle entrate erano principalmente riconducibili alle continue modificazioni normative, in materia di finanza e tributi locali, che hanno caratterizzato l'intero esercizio 2013"*. Ha specificato che l'elemento che aveva comportato particolare difficoltà era stata la vicenda relativa all'eliminazione dell'IMU sull'abitazione principale che aveva determinato enormi difficoltà nella gestione di cassa, anche riconducibile al ritardo dei trasferimenti compensativi da parte dello Stato che non hanno rispettato le scadenze delle diverse rate nelle quali sarebbe stata incassata l'IMU.

Il Sindaco, infine, ha incluso tra le difficoltà che incontra l'Ente le problematiche ascrivibili alla difficoltà delle riscossioni delle entrate, dovute alle sofferenze patrimoniali dei debitori che si *"traducono sia nell'allungamento delle tempistiche di riscossione che nell'aumento dei casi di inesigibilità del credito"*.

**5.3.** La situazione di difficoltà evidenziata dal Sindaco di Valenza in relazione all'esercizio 2013 è comune alla maggior parte degli Enti locali e, come è stato evidenziato, deriva da alcune incertezze normative relative alla determinazione delle entrate proprie degli Enti che hanno caratterizzato l'intero esercizio.

In sede di esame della gestione finanziaria degli esercizi 2012 e 2013, la Sezione verificherà se le criticità evidenziate nella citata delibera n. 121 del 2013 siano state superate e se le difficoltà di cassa evidenziate dall'Ente nel 2013 siano dipese unicamente dalla contingente situazione finanziaria o siano state aggravate dal mancato superamento delle pregresse criticità.

## **6. Gestione del patrimonio**

**6.1.** Nella relazione l'Ente aveva indicato di non riscuotere in modo regolare i proventi da locazione connessi all'utilizzo o affidamento in concessione dei cespiti patrimoniali e, pertanto, con la nota del 25 novembre 2013 è stato domandato di specificare le motivazioni della situazione sopra descritta e di indicare quali azioni erano state attivate per il recupero delle somme dovute, precisando, altresì, a quanto ammontavano le somme non riscosse ed a quali esercizi si riferivano.

E' stato chiesto, inoltre, di specificare le deliberazioni per mezzo delle quali l'Ente aveva effettuato la concessione dei beni a titolo gratuito.

**6.2.** Riguardo alle mancate riscossioni delle somme derivanti dai proventi di locazione, il Sindaco ha comunicato l'ammontare delle somme non riscosse, suddivise per anno, come segue:

anno 2008	euro	6.335,14
anno 2009	euro	7.265,52
anno 2010	euro	8.275,64
anno 2011	euro	8.968,14
anno 2012	euro	11.181,94
anno 2013	euro	4.159,98

Ha precisato, inoltre, che le motivazioni delle mancate riscossioni erano riconducibili a *"situazioni di nullatenenza o problematiche di carattere sociale relativamente ai proventi di locazione dovuti dagli inquilini degli alloggi di proprietà comunale di cui alla vigente Convenzione stipulata con I'ATC (Agenzia Territoriale per la Casa)"* e a *"sofferenze di carattere patrimoniale, legate alla situazione economica, relativamente alle altre tipologie di debitori"*.

Da ultimo, ha riferito che le azioni intraprese per il recupero delle somme dovute si riassumevano ad attività di carattere stragiudiziale quali: contatti, solleciti verbali e scritti, convocazioni per approfondimenti e verifiche, approvazioni di piani di rientro (azioni già attivate), emissione degli atti propedeutici all'ingiunzione di pagamento, quali avvisi di pagamento e di messa in mora (azioni in corso), emissione relativamente a parte della morosità 2008, di ruolo coattivo da parte ancora di Equitalia (azione già attivata).

Ha indicato anche le deliberazioni con le quali l'Ente aveva effettuato la concessione a titolo gratuito di beni, nei termini che seguono:

<b>soggetto beneficiario</b>	<b>Immobile</b>	<b>atto</b>
AGESCI	ex Lavatoio In Strada al Re	Deliberazione G.C. 178/2002 Deliberazione <u>G.C. 72/2003</u>
Ass.ne Madonna Onlus	Centro Sportivo Fogliabella	Deliberazione G.C. 57/2011
Bocciofila Belvedere	proprietà In via Michelangelo	Deliberazione G.C. 76/2002
C.A.I.	Pala Guerci	Deliberazione <u>C.C. n. 40/2006</u>
Centro anziani	Locale In via Sassi	Deliberazione G.C. n. 41/2013
Pro Loco di Valenza	locale annesso al Palazzetto dello Sport	Deliberazione G.C.53/2011
Pro Loco di Valenza	garage in piazza S. Giovanni	Deliberazione G.C. n. 84/2011

**6.3.** In relazione agli elementi forniti dall'Ente, la Sezione osserva che le azioni poste in essere dall'Amministrazione in relazione ai canoni di locazione non riscossi sembrano adeguate e congrue, tenuto conto delle motivazioni dell'insolvenza, così come descritte nella nota del Sindaco del 12 dicembre 2013.

Anche l'elenco dei beni concessi in comodato non sembra evidenziare elementi di incongruenza, tenuto conto della natura e finalità perseguite dall'ente locale.

## **7. Gestione finanziaria dell'esercizio 2013**

**7.1.** In relazione alla gestione finanziaria dell'esercizio 2013, nella Relazione semestrale, il Sindaco comunicava che l'Ente al termine del primo semestre non aveva approvato ancora il bilancio di previsione dell'esercizio.

La Sezione, in sede istruttoria, ha invitato l'Ente a 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 in dodicesimi.

**7.2.** Con la nota di risposta, già richiamata, il Sindaco ha comunicato che *"ad opera del DL 31/08/2013, n. 102, il termine di approvazione del bilancio di previsione 2013 è stato gradualmente prorogato sino ai 30.11.2013. Questo Ente ha approvato il bilancio di previsione 2013 con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 64 del 05.07.2013, esecutiva. Nelle more della suddetta approvazione ha trovato applicazione la disciplina di cui all'art. 163, comma 3, del D.Lgs. 267/2000 e s.m.i."*

Il Sindaco ha precisato, inoltre, che nel periodo 1° giugno 2013 – 30 giugno 2013 è stata osservata la gestione per dodicesimi con esclusione, ai sensi di quanto previsto dall'art. 163, comma 1, del D.lgs. 267/2000 e s.m.i., delle spese tassativamente regolate dalla legge o non suscettibili di pagamento frazionato in dodicesimi.

**7.3.** La Sezione prende atto dei chiarimenti forniti dall'Amministrazione ed evidenzia che la gestione in assenza dell'approvazione del bilancio, anche 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).

## **8. Servizi esternalizzati e modalità di gestione**

**8.1** Nella Relazione semestrale, l'ente ha indicato i servizi esternalizzati e, in sede istruttoria, è stato domandato al Sindaco di precisare a quale Organismo era stato affidato ciascuno dei servizi in relazione ai quali risultava la specifica *"affidamento in house"* e *"affidamento a partecipata dell'Ente"*.

**8.2** Il Sindaco, con la nota del 12 dicembre 2013, ha fornito i chiarimenti richiesti nei termini che seguono:

Servizi esternalizzati	Modalità
Trasporto pubblico locale	Il servizio viene svolto da ATM SPA, di Alessandria, Società pubblica partecipata, in forma minoritaria, da questo Ente, a seguito di cessione ramo d'azienda da parte di AMV spa e conseguente acquisto di azioni
Servizio idrico integrato	Il servizio viene gestito da Autorità d'ambito n. 2 Biellese, Casalese, Vercellese, con sede a Vercelli, Autorità d'ambito nella quale, il Comune di Valenza, ricade, L'Ambito ha affidato il servizio ad AMV SPA, di Valenza, sino a tutto l'anno 2014.

Rifiuti	Il servizio viene gestito dal Consorzio di Bacino Alessandrino per la raccolta e trasporto dei rifiuti solidi urbani, consorzio del quale, il Comune di Valenza, fa parte. Il Consorzio ha affidato lo svolgimento del servizio ad AMV Igiene Urbana S.r.l., di Valenza, sino al subentro degli ambiti ai sensi della L.R. n. 7/2012.
Verde	Affidamento <i>in house</i> alla Società, partecipata in forma maggioritaria, di questo Comune, AMV Igiene ambientale S.r.l., di Valenza — scadenza 31.12.2013
Servizi sociali	Affidato all'ASL in convenzione ai sensi di legge regionale
Piscina	il servizio è stato svolto dalla Società, partecipata in forma maggioritaria del Comune, AMV SPA, di Valenza, sino alla conclusione della stagione estiva, e quindi a settembre 2013. Da allora l'impianto natatorio è stato chiuso, a seguito di necessità di adeguamento del medesimo alle nuove normative di sicurezza, risparmio energetico e di fruibilità dell'impianto. L'Amministrazione e la Società gestore hanno risolto consensualmente il contratto in data 4.11.2013.

**8.3.** L'elenco dei servizi riportato sopra evidenzia che il servizio di trasporto pubblico locale, il servizio idrico integrato, la raccolta e smaltimento rifiuti ed i servizi sociali sono organizzati secondo moduli legislativi e, comunque, sono gestiti a livello sovracomunale.

Al contrario, i servizi riferiti alla gestione della piscina ed al "verde" e risultano affidati, rispettivamente, alle società AMV S.p.A., "partecipata in forma maggioritaria dal Comune" e AMV Igiene Ambientale s.r.l., società che opera *in house*.

La Sezione prende atto di quanto specificato dall'ente e rinvia le considerazioni riferite alla gestione *in house* al successivo punto **9.3**.

## **9. Società affidatarie *in house* e controlli effettuati sulle partecipate**

**9.1.** Nella relazione semestrale il Sindaco ha dichiarato che le società affidatarie *in house* avevano rispettato le prescrizioni dell'art. 3-bis, co. 6 del d.l. n. 138/2011.

La Sezione, in sede istruttoria, ha domandato al Sindaco di indicare quali Società rivestivano la qualifica di società *in house*, le modalità del controllo analogo che erano state adottate in concreto e se le stesse erano state codificate in atti specifici (indicando di quali provvedimenti si trattava). Ha chiesto di specificare, inoltre, se la circostanza che le Società operavano *in house* risultava indicata nello Statuto sociale e se all'interno del Comune era stata costituita un'apposita struttura

dedicata alle attività di indirizzo e controllo, descrivendone le funzioni e specificando se nel periodo compreso fra il 1° gennaio 2013 ed il 30 giugno 2013 erano state rilevate criticità.

In ultimo si è domandato, in relazione alle prescrizioni indicate al punto 1.31 della Relazione, di precisare se l'Ente aveva fornito direttive specifiche (indicando l'atto) e aveva effettuato controlli in ordine all'osservanza degli obblighi posti a carico delle società in questione (anche in questo caso indicando le modalità).

**9.2.** Il Sindaco, con la citata nota del 12 dicembre 2013, ha comunicato che le società partecipate dall'Ente sono:

- ATM S.p.A., partecipata in forma minoritaria, all'interno della quale il Comune ha nominato un proprio rappresentante;
- A.M.V. S.p.A., partecipata dall'Ente in forma maggioritaria che non gestisce alcun affidamento *in house*. Il Comune ha nominato un Amministratore unico e tre Sindaci effettivi e due Sindaci supplenti;
- A.M.V. IGIENE AMBIENTALE s.r.l. che gestisce *in house* il servizio di manutenzione ordinaria del verde pubblico.

Lo Statuto di quest'ultima prevede che *"La Società potrà realizzare e gestire le attività di cui sopra direttamente, in concessione, in appalto o in qualsiasi altra forma nei limiti stabiliti dalle leggi vigenti, potendo altresì effettuare delle attività su richiesta di terzi, anche non soci"*.

Il Comune provvede alla nomina del Presidente del Consiglio di Amministrazione, di un consigliere e di un sindaco effettivo e di un sindaco supplente ed il Consiglio di Amministrazione è formato da tre membri.

La Società è tenuta ad inviare all'Amministrazione comunale, quando approvati, i relativi bilanci.

Il Sindaco ha precisato di aver trasmesso alle suddette Società direttive specifiche in materia di riduzione della spesa relativamente a *"trasferimenti, assunzioni, procedure per acquisto di beni e servizi, società pubbliche ed in house, parco auto, incarichi di studio e consulenza, buoni pasto, ferie e riposi, ecc."* con Direttiva del Segretario Generale n. 1 del 16/7/2013, nonché in materia di "amministrazioni aperte ai sensi dell'art. 18 del DL 83/2012 convertito in legge n. 134/2010", con Direttiva del Segretario Generale n. 1 del 4/2/2013, ed in materia di "nuova normativa sulla documentazione antimafia", con Direttiva del Segretario Generale n. 2 del 13/3/2013.

Il Sindaco ha precisato, inoltre, di aver organizzato alcuni incontri con le Società partecipate, al fine di discutere le problematiche inerenti gli indirizzi di stesura e controllo dei relativi bilanci, con partecipazione di tecnici e politici, a seguito dei quali è emersa la necessità di studiare e valutare la situazione delle Società partecipate al

fine della loro liquidazione o cessione di Partecipazioni. Con deliberazione di CC 68/2013, esecutiva, sono stati dati i primi indirizzi in merito alle società partecipate dal Comune, ai sensi dell'art, 14, comma 32, dei DL 78/2010, convertito in Legge.122/2010, e l'Amministrazione ha deliberato di dismettere le società.

**9.3.** La situazione rappresentata dal Sindaco di Valenza in merito ai rapporti con le società partecipate evidenzia alcune criticità in relazione alle caratteristiche delle società, non risultando chiare se siano da considerare tutte o meno quali in house.

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 specifico che si deve tradurre in direttive puntuali 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.

Le indicazioni fornite dal Sindaco in relazione alle società partecipate ed in particolare alla A.M.V. IGIENE AMBIENTALE s.r.l. pongono dei dubbi sull'effettiva sussistenza di un controllo analogo e quindi sulla legittimità degli affidamenti diretti che sono stati effettuati.

E' necessario, quindi, che l'Ente proceda alla dismissione delle partecipate, come è stato indicato nella nota del Sindaco del 12 dicembre 2013, ovvero che vengano poste in essere le attività necessarie per rendere conforme al modello dell' *in house*, *così come ricostruito dalla giurisprudenza civile, amministrativa e contabile*, la gestione societaria laddove si intenda ricorrere a tale modello.

## **10. Controllo di gestione**

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

La Sezione, in sede istruttoria, ha chiesto precisazioni in merito ai punti di seguito specificati:

- quanto al punto 2.14 la motivazione in base alla quale non è stata individuata una specifica struttura deputata al controllo di gestione e, quindi, in concreto quali siano le modalità adottate per l'effettuazione del controllo in questione;
- quanto al punto 2.15, considerato che i parametri dell'efficienza, efficacia ed economicità devono informare l'intera attività amministrativa, quali indicatori di risultato, basati su detti parametri, aveva adottato nel 2012 e nel 2013;
- quanto al punto 2.17, considerata la mancata approvazione del bilancio dell'esercizio 2013, se nel 2012 era stata valutata la congruenza tra i risultati conseguiti e gli obiettivi definiti dai piani, trasmettendo il relativo documento;

- quanto al punto 2.22 quali siano i settori interessati dal fenomeno;
- quanto al punto 2.23 la motivazione in base alla quale non vengono forniti all'organo politico elementi e valutazioni idonee a supportare i compiti di indirizzo;

Sempre in relazione al controllo di gestione è stato domandato di specificare se le rilevazioni e le analisi venivano svolte in relazione alle previsioni finanziarie contenute nel bilancio e nel PEG ovvero anche in relazione alle modalità di attuazione, non finanziarie, di specifici programmi o progetti.

**10.2** Il Sindaco, con la nota del 12 dicembre 2013 ha precisato che nell'Ente non opera un'autonoma struttura dedicata al controllo di gestione e che le rilevazioni vengono effettuate dal settore che si occupa della programmazione finanziaria. E' stato evidenziato, inoltre, che a causa della carenza di risorse umane e della necessità di far fronte ad altre necessità le verifiche riferite al controllo di gestione non sono operative, se non in misura limitata.

**10.3.** La Sezione prende atto dei chiarimenti e delle osservazioni fornite dal Sindaco e rileva che l'ente non ha ancora avviato un organico sistema di controllo della gestione e, in disparte gli obblighi normativi posti dall'art. 147 del TUEL, si tratta di una carenza grave poiché l'operatività del controllo di gestione dovrebbe agevolare il processo di superamento delle criticità finanziarie condotto dall'Amministrazione negli ultimi anni, anche per evitare che si verifichino fenomeni di dispersione finanziaria.

E' necessario, quindi, che l'Ente attivi quanto prima un sistema completo di controllo della gestione.

## **11. Controllo sulle Società partecipate**

**11.1.** L'Amministrazione comunale nella Relazione semestrale ha fornito indicazioni sul monitoraggio effettuato in relazione alle società ed agli organismi partecipati.

Nella nota istruttoria, la Sezione ha domandato all'Ente di precisare le modalità con le quali vengono effettuati i controlli ivi indicati, i risultati riscontrati nel 2012 e i documenti del Comune nei quali sono riportati.

**11.2.** Con la citata nota del 12 dicembre 2013 il Sindaco ha comunicato che nel 2012 e nel 2013 l'Ente aveva proceduto ad un normale controllo in sede di approvazione del bilancio degli organismi partecipati.

**11.3.** Il Comune di **Valenza** è tenuto ad approntare uno specifico sistema di controllo interno sulle partecipate, così come previsto dall'art. 147 quater del TUEL, da rendere operativo a partire dall'anno 2015.

Tuttavia, anche a prescindere dalla predisposizione del sistema di controllo disciplinato dal TUEL, l'Ente è tenuto a svolgere l'attività di indirizzo e vigilanza in qualità di socio pubblico che gestisce risorse di competenze della collettività, soprattutto in relazione alle società che operano *in house*. E' necessario, quindi, che

l'Ente, nell'ambito della sua autonomia, valuti se la sola verifica dei bilanci degli organismi partecipati sia sufficiente ad assicurare il raggiungimento dell'obiettivo indicato sopra o se non sia necessario attivare forme di indirizzo e vigilanza più penetranti, anche tenendo conto della specificità e della natura dei singoli organismi partecipati.

**P.Q.M.**

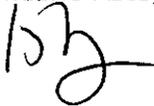
la Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Regione Piemonte, in relazione alle criticità emerse dall'esame del referto semestrale sulla regolarità della gestione amministrativa e contabile, nonché sulla adeguatezza ed efficacia dei controlli interni, redatto ai sensi dell' art.148 TUEL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

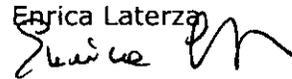
Si rammenta, infine, l'obbligo di pubblicazione ai sensi dell'art. 31 del d. lgs. 14 marzo 2013, n. 33.

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

