

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
Sezione del controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 7 luglio 2014, composta dai seguenti magistrati:

| | |
|------------------|---------------------------|
| Maurizio Graffeo | - Presidente |
| Stefano Siragusa | - Consigliere |
| Marco Fratini | - Referendario - Relatore |



visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

visto, in particolare, l'art. 1, comma 610, della stessa legge 23 dicembre 2005, n. 266, il quale espressamente dispone che le disposizioni della predetta legge "sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti";

visto l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 196/2013/INPR dell'8 agosto 2013, avente ad oggetto "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2012";

vista la nota del Presidente della Sezione del controllo per la Regione Siciliana del 19 agosto 2013, con la quale è stata inoltrata al Sindaco del Comune di **Valdina** (ME) e al Revisore dei conti la suindicata deliberazione n. 196/2013/INPR, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

esaminata la relazione dell'Organo di revisione contabile del Comune di Valdina (ME), pervenuta a questa Sezione regionale l'11 febbraio 2014, e le risultanze dell'attività istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 101/2014/CONTR del 25 giugno 2014 con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 7 luglio 2014 per gli adempimenti di cui all'art. 148 bis del TUEL;

udito il relatore Referendario dott. Marco Fratini;

vista la memoria depositata dal Comune il 4 luglio 2014

* * *

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a carico degli organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guide definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento.

Da ultimo, l'art. 148 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a

rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

In ogni caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

* * *

Alla luce delle suddette premesse, con la presente attività di controllo, la Sezione ha contestualmente proceduto, da un lato, ad accertare la regolarità finanziaria del rendiconto 2012 e, dall'altro, a valutare l'adozione di idonei provvedimenti correttivi conseguenti alle risultante della precedente sessione di controllo finanziario (che ha riguardato il rendiconto 2011 e il bilancio di previsione 2012), anche in base a quanto previsto nel decreto del Presidente della Sezione n. 18/2014/CONTR con cui - nel fornire gli indirizzi relativi all'espletamento dell'attività di controllo - si è stabilito che le eventuali misure correttive richieste possono formare oggetto di valutazione unitamente ai documenti contabili del successivo ciclo di controllo sui documenti di bilancio.

Tale metodologia procedurale, legando gli esiti del precedente controllo e delle relative misure correttive al successivo ciclo di bilancio, garantisce un più accurato apprezzamento dell'evoluzione dei fattori di squilibrio rilevati e della loro attualità e pericolosità, garantendo, al contempo, l'aderenza ai principi di concomitanza e concentrazione delle attività di controllo e di effettività dei relativi esiti.

* * *

L'organo di revisione del Comune di Valdina ha trasmesso, in data 11 febbraio 2014, la relazione sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2012.

Dalla suddetta relazione nonché dalla documentazione integrativa successivamente trasmessa sono emerse le seguenti criticità:

1. la condizione di ente strutturalmente deficitario, già dall'esercizio 2011, ai sensi dell'art. 242 del TUEL, per superamento dei parametri nn. 1 - 2 - 3 - 4 - 6, aggravata dal superamento, nell'esercizio 2012 della soglia prescritta dal parametro n. 8;
2. il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2012, avvenuta il 5 giugno 2013;

3. un risultato contabile di gestione negativo (-270.953,27 euro) addebitabile al riconoscimento di debiti fuori bilancio, con violazione del parametro di deficiarietà n.1, derivante quasi totalmente da disequilibri di parte corrente (-322.771,26 euro) che segue, aggravandolo, il trend negativo dei due esercizi precedenti (rispettivamente pari a -188.551,75 euro per il 2010 e di 145.715,98 euro nel 2011);

4. l'inesistenza di spese aventi carattere non ripetitivo che fa supporre l'utilizzo di entrate straordinarie per la copertura di spese correnti ordinarie;

5. il deficit di cassa ed il perdurante ed ininterrotto ricorso ad anticipazioni di tesoreria nel corso del 2012 unitamente all'utilizzo di entrate a specifica destinazione non ricostituite a fine esercizio;

6. la scarsa capacità dell'Ente di riscuotere le entrate proprie, dimostrata dal significativo volume di residui attivi vetusti dei titoli I e III, soprattutto con riferimento alla TARSU (€ 61.340,50), proventi acquedotto (€ 8.233,99) e canoni depurazione (€ 6.312,21);

7. con riferimento alla gestione dei residui, nonostante l'Ente abbia proceduto, come dichiarato dal revisore in sede di risposta istruttoria, ad una revisione straordinaria (con determina n. 48 del 24 aprile 2013) si registra il perdurante sfioramento dei limiti previsti dai parametri di deficiarietà nn. 2 - 3 - 4, rispettivamente pari:

a) per il parametro n. 2 al 45,38% rispetto alla soglia del 42%;

b) per il parametro n. 3 al 101,36 rispetto alla soglia del 65%;

c) per il parametro n. 4 al 40,1% rispetto alla soglia del 40%.

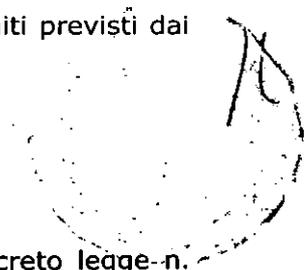
Il revisore, inoltre, dichiara che l'Ente ha ottemperato al disposto di cui al decreto legge n. 95/2012 in merito all'accantonamento di una quota pari al 25% dei residui attivi vetusti dei titoli I e III, ma non è dato conoscere l'esatta quantificazione né l'allocatione contabile;

8. la presenza di debiti fuori bilancio, interamente riferibili alla parte corrente del bilancio e riconducibili alla tipologia della lettera e) dell'art. 194 TUEL. Nonostante i responsabili dei servizi abbiano attestato l'inesistenza di debiti fuori bilancio, il revisore dichiara la presenza di passività potenziali in attesa di riconoscimento delle quali non risulta effettuata alcuna verifica straordinaria volta a quantificare l'effettiva massa debitoria gravante sull'ente. Al riguardo si registra il superamento del parametro di deficiarietà n. 8 essendo i debiti fuori bilancio riconosciuti superiori all'1 per cento dei valori di accertamento delle entrate correnti;

9. in merito agli altri servizi conto terzi, l'errata contabilizzazione della tipologia di spesa "compensazione con riscossione", per una somma pari a € 41.619,24;

10. la mancata adozione del rapporto sulla tempestività dei pagamenti secondo il disposto di cui all'art. 9 del d.l. n. 78/2009;

11. con riferimento alle spese per il personale in merito al quale si registra la perdurante violazione del parametro di deficiarietà n. 6 ed un volume complessivo di spesa pari al 51,44% dell'ammontare delle entrate correnti (soglia pari al 40%). Si riscontra inoltre la mancata ricognizione del personale ai sensi dell'art. 33, comma I del d.lgs. n. 165/2001.



I suddetti profili di criticità rilevati, ad eccezioni dei punti 4 - 9 - 10 sono già stati oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione (cfr. delibera n. 174/2013/PRSP).

Nella memoria depositata, l'ente ha rappresentato che:

1. la condizione di ente strutturalmente deficitario è conseguenza della circostanza che il Comune non ha realizzato la prevista dismissione di beni comunali;
2. il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2012 è dipeso dalla necessità di dover procedere a un'attenta ricognizione dei residui attivi e passivi;
3. i debiti fuori bilancio sono stati coperti, parzialmente, attraverso risorse straordinarie correnti; durante l'anno 2012 sono stati riconosciuti solamente debiti fuori bilancio per un ammontare di € 18.494,80;
4. il ricorso all'anticipazione di tesoreria è dipeso dai ritardi nei trasferimenti regionali e dalla difficoltà nella riscossione delle entrate proprie dell'Ente;
5. l'Ente ha adottato le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti;
- 6 con atto di G.M. n. 120 del 3.7.2012 è stata effettuata la ricognizione del personale, ai sensi dell'art. 33, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001.

* * *

La Sezione, prendendo atto di quanto dichiarato, ritiene di dover confermare la sussistenza delle criticità indicate (a eccezione di quelle di cui ai nn. 9 e 11, che si ritengono superate alla luce delle deduzioni dell'Ente), in parte già riscontrate con la pronuncia sul rendiconto dell'esercizio 2011 (deliberazione n. 174/2013/PRSP).

Si formulano, al riguardo, le seguenti considerazioni.

1. Il rendiconto 2012 è stato approvato il 5 giugno 2013, e, quindi, oltre la scadenza del 30 aprile prevista dall'art. 227, comma 2, del TUEL.

Si evidenzia, al riguardo, che il predetto termine è stato fissato dalla legge in considerazione della rilevanza che l'approvazione del rendiconto riveste nell'ambito del ciclo di bilancio dell'ente locale.

Il rendiconto, infatti, oltre a costituire il documento attraverso il quale l'amministrazione dimostra i risultati della gestione trascorsa, costituisce un imprescindibile riferimento per gli eventuali interventi sulla gestione in corso d'esercizio e per la successiva programmazione finanziaria.

Per tali ragioni, il mancato rispetto del termine per l'approvazione costituisce il sintomo di una gestione non corretta che può anche comportare preclusioni e conseguenze pregiudizievoli per le finanze dell'ente, quali: l'impossibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione per le finalità di cui all'art. 187 del TUEL; l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento secondo quanto disposto dall'art. 203, comma 1, lett. a), del TUEL con riferimento all'approvazione del

rendiconto del penultimo anno precedente; la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario dell'anno di riferimento ai sensi dell'art. 161 del TUEL; la mancata rettifica della condizione di ente locale strutturalmente deficitario, assoggettato ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi (principio contabile n. 3.18).

Si deve, peraltro, rimarcare che l'importanza della tempestività nell'adozione di tale documento di bilancio è stata recentemente ribadita dall'art. 3, comma 1, del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 che, con l'introduzione del comma 2-bis nel corpo dell'art. 227 del TUEL, ha esteso alla mancata approvazione del rendiconto nei termini di legge la procedura di cui all'art. 141 del TUEL comportante la nomina del Commissario ad acta e lo scioglimento del Consiglio comunale.

In ragione di quanto sopra, si invita l'amministrazione a porre in essere, per il futuro, tutte le attività propedeutiche e strumentali al rendiconto in tempi tali da consentirne l'approvazione entro i termini di legge.

2. Si rileva che la gestione di competenza riferita agli ultimi quattro esercizi presenta un saldo stabilmente negativo, cui l'ente ha fatto fronte mediante l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione, che nello stesso periodo ha fatto registrare una significativa diminuzione.

Al riguardo, si segnala che il perdurante disavanzo di gestione evidenzia che l'ente consuma risorse accumulate nei precedenti esercizi: qualora esso mantenesse il medesimo livello di spesa, si troverebbe a consumare verosimilmente del tutto le risorse pregresse e, conseguentemente, a produrre disavanzi non solo di gestione, ma anche di amministrazione.

Si raccomanda all'ente, dunque, in accordo con quanto stabilito dal principio contabile n. 3.66, di valutare, sulla base del trend storico del risultato di gestione e di amministrazione, la capacità di conseguire gli obiettivi finanziari che lo stesso ente si era prefissato di raggiungere all'inizio dell'anno.

3. L'ente risulta aver fatto ininterrottamente ricorso ad anticipazioni di tesoreria. La Sezione, al riguardo, non può esimersi dal rilevare la necessità di limitare un fenomeno che, se non contenuto e ricondotto alle finalità ad esso proprie, rischia di innescare dinamiche assai pericolose per la tenuta degli equilibri di bilancio dell'ente.

Si rimanda, al riguardo, alle considerazioni svolte nella deliberazione sul rendiconto 2011 in merito alla natura dell'anticipazione, che in quanto esclusivamente diretta a sopperire a momentanee carenze di liquidità non può trasformarsi, per effetto di un utilizzo continuo, in una forma anomala di indebitamento.

4. La Sezione rileva, anche per l'esercizio 2012, la persistente incapacità dell'ente di realizzo di entrate proprie, non potendo fare a meno di invitare nuovamente l'ente ad adottare tutte le misure necessarie per portare la riscossione a livelli di maggiore efficienza.

5. Dai dati contenuti nel rendiconto, come riportati nella relazione dell'organo di revisione, emergono criticità relative alla gestione dei residui.

L'elevata incidenza dei residui attivi rispetto al corrispondente ammontare delle entrate accertate per i medesimi titoli comporta il superamento da parte dell'ente dei parametri di deficitarietà di cui ai numeri 2) e 3) del Decreto Ministeriale 18 febbraio 2013, denotando una scarsa capacità di riscossione di entrate proprie e crediti con inevitabili conseguenze sulla disponibilità di cassa.

Riguardo ai residui attivi, si ricorda che il loro mantenimento in bilancio deve ritenersi subordinato ad una corretta verifica, oltre che dell'astratta esigibilità, anche della concreta riscuotibilità degli stessi, nonché dei motivi della loro mancata riscossione.

I principi contabili e le disposizioni di legge che regolano la formazione del rendiconto, infatti, impongono che i residui non esigibili o non riscuotibili siano stralciati dal conto del bilancio e inseriti nel conto del patrimonio per poi essere definitivamente eliminati dalle scritture contabili al compimento del termine di prescrizione.

Residui inesigibili o comunque non riscuotibili mantenuti nel rendiconto incidono necessariamente sull'attendibilità dell'avanzo di amministrazione con possibili conseguenze negative sui futuri equilibri di bilancio.

Oltre il limite del 40% fissato dal parametro di deficitarietà n. 4) - e pari al 60,05% - si attesta l'ammontare dei residui passivi del titolo I rispetto al totale degli impegni della spesa corrente registrati nel corso dell'esercizio, circostanza che costituisce l'evidente sintomo delle difficoltà dell'ente a provvedere al tempestivo pagamento dei propri debiti.

6. La relazione sul rendiconto riporta la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio 2012 superiori all'1% rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti.

Ribadita la necessità di evitare la formazione di tali passività attraverso una adeguata e prudente programmazione finanziaria, si rinnova l'invito ad effettuare un attento esame di tutte le situazioni suscettibili di provocare esborsi e di porre in essere tutte le misure idonee ad evitare aggravii di spesa rispetto agli stanziamenti di bilancio.

7. Dai dati contenuti nel rendiconto, come riportati nella relazione dell'organo di revisione, non risultano spese aventi carattere non ripetitivo. Ciò implica l'anomalo utilizzo di entrate straordinarie per la copertura di spese correnti ordinarie.

8. Risulta accertata, infine, la mancata adozione del rapporto sulla tempestività dei pagamenti (art. 9 del d.l. n. 78/2009).

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria del Comune di Valdina, quale emersa dalla documentazione esaminata, pur non presentando irregolarità di gravità tale da dar luogo all'intervento sanzionatorio di cui all'art. 148 bis, terzo comma, del TUEL, presenta tuttavia profili di criticità che se non tempestivamente rimossi potrebbero incidere negativamente sul mantenimento degli equilibri di bilancio nei successivi esercizi

finanziari e che, come tali, meritano di essere segnalati al Consiglio comunale per l'adozione delle necessarie misure correttive.

P. Q. M.

accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità (a eccezione di quelli di cui ai nn. 9 e 11), con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.

ORDINA

che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata al Consiglio comunale – per il tramite del suo Presidente – per l'adozione dei provvedimenti necessari a rimuovere le irregolarità riscontrate, oltre che al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Valdina.

DISPONE

che l'ente trasmetta a questa Sezione i provvedimenti adottati per rimuovere le irregolarità riscontrate entro 60 giorni dalla ricezione della presente deliberazione ai fini della relativa verifica.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 7 luglio 2014.

L'ESTENSORE

(Marco Fratini)

Marco Fratini

DEPOSITATO IN SEGRETERIA IL

IL DIRIGENTE

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

Boris Rasura

IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)

Maurizio Graffeo

