

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

nell'adunanza del 12 maggio 2015, 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. 95/2014/INPR del 30 luglio 2014, 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 2013";



vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione Siciliana del 12 settembre 2014, con la quale è stata comunicata al Sindaco del Comune di Valdina e al Revisore dei conti la suindicata deliberazione n. 95/2014/INPR, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

esaminate la relazione dell'Organo di revisione contabile dell'Ente e le risultanze dell'attività istruttoria svolta;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 90/2015/CONTR del 5 maggio 2015, con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 12 maggio 2015 per gli adempimenti di cui all'art. 148 bis del TUEL;

udito il relatore Referendario dott. Marco Fratini.

* * *

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l'anno 2006) 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 guida definite dalla Corte.

Al riguardo occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, volto a rappresentare agli organi elettivi, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, la reale situazione finanziaria emersa all'esito del procedimento di verifica effettuato sulla base delle relazioni inviate dall'Organo di revisione affinché gli stessi possano attivare le necessarie misure correttive. 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, viepiù a seguito del novellato quadro scaturito dalle legge costituzionale n.1/2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 213/2012.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale peculiare forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. da ultimo la sentenza n. 39/2014 che richiama altresì le sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), affermando che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci

preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità – da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie – e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

Da ultimo, l'art. 148 bis del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (TUEL), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella legge 213/2012 (recante il rafforzamento del quadro dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti) prevede che in 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 con il patto di stabilità interno, è fatto obbligo agli enti destinatari di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di competenza. Quanto al contenuto del controllo è, peraltro, espressamente stabilito che ai fini della suddetta verifica le Sezioni della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

Nei casi più gravi, l'inosservanza del citato obbligo di conformazione, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per l'inadeguatezza degli stessi, ha l'effetto di precludere all'ente inadempiente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Si tratta di *"effetti – attribuiti [...] alle pronunce di accertamento della Corte dei conti – chiaramente cogenti e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati"* (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 39/2014) la cui attribuzione ad un organo magistratuale terzo e indipendente *"si giustifica in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976)"* onde *"prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare*



l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari" (cfr. Corte Costituzionale n. 40/2013).

Nel caso in cui, invece, sussistono squilibri meno rilevanti o irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL, l'esito del controllo demandato alla Corte può, comunque, comportare eventuali segnalazioni, in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7 della legge 131/2003, pur sempre volte a favorire la riconduzione delle criticità emerse entro i parametri della sana e corretta gestione finanziaria al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di coordinamento della finanza pubblica. Anche in tal caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute ed a porre in essere interventi idonei per evitare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà e di squilibrio ovvero per addivenire al superamento delle stesse.

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 2013 e, dall'altro, a valutare l'adozione di idonei provvedimenti correttivi conseguenti alle risultanze della precedente sessione di controllo finanziario (che ha riguardato il rendiconto 2012), anche in base a quanto previsto nel decreto del Presidente della Sezione n. 18/2014/CONTR con cui - nel fornire gli indirizzi concernenti l'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 gravità, garantendo, al contempo, l'aderenza ai principi di concomitanza e concentrazione delle attività di controllo e di effettività dei relativi esiti.

* * *

Dalla relazione sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2013 trasmessa dall'organo di revisione dell'Ente e dall'attività istruttoria svolta sono emerse le seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2013 avvenuta in data 19 giugno 2014 rispetto ai termini di legge associato ad un carente monitoraggio della gestione e dei relativi equilibri durante l'esercizio provvisorio (protrattosi per undici mesi);
2. con riferimento agli equilibri di bilancio, l'esiguo livello di riscossione in merito al recupero dell'evasione tributaria rispetto agli accertamenti dell'anno 2013 (3,49%);
3. con riferimento alla gestione dei residui:
 - l'accantonamento nel fondo svalutazione crediti di una somma pari al 19,87% dei residui attivi vetusti di cui ai titoli I e III dell'entrata risultanti dal consuntivo 2013, inferiore alla soglia prevista dall'art. 6, comma 17 del d.l. n. 95/2012;
 - la persistente violazione dei parametri di deficitarietà nn. 2 - 3 e 4 tutti con una percentuale in aumento rispetto ai dati riscontrati nell'esercizio 2012 rispettivamente pari a:
 - A) per il parametro n. 2 (residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza superiori al 42% delle entrate dei titoli I e III) pari al 66,19 % (nel 2012 pari a 45,38%);
 - B) per il parametro n. 3 (residui attivi provenienti dalla gestione dei residui superiori al 65% delle entrate dei titoli I e III) pari al 183,86 % (nel 2012 pari a 101,36 %);
 - C) per il parametro n. 4 (residui passivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni di parte corrente) pari al 92,30% (nel 2012 pari a 40,1 %);
4. un cospicuo aumento dei debiti fuori bilancio (da € 18.494,80 a € 58.604,11 nel 2013) unitamente alla dichiarazione da parte del revisore dell'insussistenza di debiti fuori bilancio non suffragata dalla presenza delle attestazioni dei rispettivi responsabili dei servizi;
5. un'impropria imputazione all'interno dei servizi conto terzi, della voce "recupero somme depositate sul C/C" non rispettosa del disposto dall'art. 168 del TUEL e del principio contabile 2.25.;
6. in merito alle spese per il personale, la perdurante violazione del parametro di deficitarietà n. 6 (per essere le stesse superiori al 40% del volume complessivo delle entrate correnti) con una percentuale pari al 45,02.

I suddetti profili di criticità sono già stati oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione (cfr. delibera n. 38/2015/PRSP). A tal riguardo, in data 15 marzo 2015, con prot. Cdc n. 2203, è stata trasmessa dal Comune di Valdina la delibera consiliare n. 15 dell'11 marzo 2015, avente a oggetto "Riproposizione proposta di deliberazione

relativa alle misure correttive da adottarsi a seguito della deliberazione n. 182/2014/PRSP della Corte dei conti – Sezione di controllo per la Regione Siciliana”.

Dalla documentazione pervenuta e dalla successiva attività istruttoria condotta emerge, nel merito, che le suddette misure non sono, allo stato, sufficienti a superare compiutamente le criticità rilevate, essendosi l'ente limitato all'adozione di direttive generiche (necessità di relazionare con cadenza mensile il Presidente del Consiglio sull'andamento del saldo di cassa - potenziamento Ufficio tributi – recupero dei crediti iscritti a ruolo).

In relazione ai profili di criticità rilevati, l'Ente, con nota dell'8 maggio 2015, ha dedotto quanto segue:

i) le criticità derivano, principalmente, dalla eccessiva presenza di residui attivi, risultanti dal titolo I e III di entrata, per i quali persiste una scarsa capacità di riscossione;

ii) da ciò consegue, ovviamente, anche il successivo rilievo riguardante il continuo utilizzo dell'anticipazione di tesoreria; a tal proposito, l'Ente ha adottato, recentemente, alcune misure che dovrebbero consentire il recupero di buona parte dei residui contenuti nel titolo III di entrata, principalmente quelli riguardanti il canone per il servizio acquedotto, oltre al recupero di somme a carico di professionisti che sono stati condannati, con sentenza passata in giudicato, a risarcire l'Ente;

iii) a fronte di un totale di iscrizioni a ruolo, sino al 13 dicembre 2014, per complessivi € 1.744.110,73 sono state riscosse somme per € 258.606,48, concesse rateizzazioni per € 268.255,68 ed attivate azioni mirate a cautelare/recuperare coattivamente quote in debito pari ad € 636.489,27, oltre ad altre ulteriori procedure volte a riscuotere coattivamente la morosità.

* * *

Alla luce delle deduzioni formulate dall'Ente, la Sezione ritiene di dover confermare la sussistenza di tutte le criticità rilevate.

Segnatamente, la ritardata approvazione del rendiconto, intervenuta oltre il termine posto dal legislatore per la puntuale approvazione del suddetto documento contabile, costituisce una circostanza idonea a pregiudicare le finalità di tutela proprie dell'ordinamento contabile. L'approvazione tempestiva dei documenti contabili, infatti, consente di rispettare i termini per una corretta programmazione e verifica dei risultati, evitando di sovrapporre adempimenti diversi che finiscono per ostacolare la regolare attività e che producono anche conseguenze pregiudizievoli per l'ente, che può essere sottoposto alla procedura prevista dall'articolo 141 del Tuel.

L'ente conserva in bilancio una mole considerevole di residui attivi, in contrasto con le norme ed i principi contabili dal momento che la sussistenza di crediti non azionati nei termini prescritti compromette la corretta e sana gestione finanziaria dell'ente.

Oltre il limite del 40% fissato dal parametro di deficitarietà n. 4), 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.

Si riscontra un'elevata presenza di debiti fuori bilancio. Oltre a segnalare l'evidente necessità di evitare la formazione di tali passività attraverso una adeguata e prudente programmazione finanziaria e ad effettuare un attento esame di tutte le situazioni suscettibili di provocare esborsi, la Sezione sottolinea la necessità di porre in essere tutte le misure idonee a ridurre l'entità dei debiti fuori bilancio.

Riguardo all'imputazione sui servizi conto terzi, essa deve avvenire nel rispetto delle norme poste dal TUEL (art.168) e dai principi contabili. Tali norme elencano una serie di ipotesi di stretta interpretazione che giustificano l'imputazione di entrate e di spese in conto terzi sempre sul presupposto della situazione di neutralità dell'ente rispetto a tali voci. Nel caso specifico le voci evidenziate dall'Ente non sembrano rispettare i suddetti presupposti e pertanto si richiama l'ente ad una corretta imputazione delle singole poste contabili al fine di permettere una rappresentazione fedele della situazione finanziaria dell'ente evitando l'inserimento tra i servizi conto terzi di poste contabili che trovano una più corretta collocazione nelle singole voci in entrata ed in uscita all'interno del bilancio. Peraltro si deve anche rilevare come il legislatore, con l'introduzione dell'articolo 7 del decreto legislativo 118/2011, abbia rafforzato il contenuto delle disposizioni già previgenti stabilendo che l'imputazione di singole voci nei capitoli destinati a regolamentare i servizi conto terzi non possa avvenire neppure a titolo provvisorio.

In merito alle spese per il personale, si riscontra un'elevata percentuale di incidenza di tale spesa su quella complessiva dell'Ente (55,99%), peraltro con una tendenza in aumento rispetto all'esercizio 2012.

In conclusione, il Collegio ritiene di dover confermare il persistere della crisi finanziaria dell'ente e la gravità della stessa, nei termini sopra riferiti, con conseguente impellente necessità che la stessa sia affrontata attraverso un coerente ed articolato programma di



risanamento. Le misure correttive sin qui adottate sono evidentemente insufficienti a ripristinare adeguatamente gli equilibri di bilancio. Dal lato delle verifiche propedeutiche, sia pure assai importanti al fine dell'emergere del reale stato dei conti, è necessario una più chiara e approfondita disamina.

Sul versante delle vere e proprie misure correttive occorre, in particolare, un'attenta e responsabile verifica da parte dell'ente in ordine alla sussistenza di effettive possibilità di ripristino degli equilibri strutturali attraverso le procedure ed i mezzi di cui agli artt. 193 e 194 del TUEL, individuando ed adottando in tal caso tutte le misure necessarie ivi consentite.

P. Q. M.

accerta la presenza, nei termini evidenziati, di tutti i profili di criticità sopra riportati, con riferimento alla sana gestione finanziaria e la necessità di adottare misure correttive ulteriori ed adeguate a consentire il risanamento finanziario dell'ente.

ORDINA

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Consiglio comunale – per il tramite del suo Presidente - ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive oltre che al Sindaco e al Revisore dei conti del Comune di Valdina nonché all'Assessorato delle Autonomie Locali della Regione siciliana.

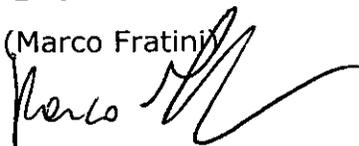
DISPONE

che l'ente, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, trasmetta a questa Sezione di Controllo le misure correttive adottate dall'organo consiliare entro il termine di 60 giorni decorrenti dalla comunicazione della presente deliberazione ai fini della relativa verifica. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 12 maggio 2015.

L'ESTENSORE

(Marco Frattini)



IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)



DEPOSITATO IN SEGRETERIA IL

14 LUG. 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

