

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

nell'adunanza dell'11 ottobre 2016, composta dai seguenti magistrati:

Tommaso Brancato	Presidente
Francesco Albo	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. 241/2015/INPR del 24 luglio 2015 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 2014";



esaminate la relazione dell'Organo di revisione contabile del Comune di Valdina e le risultanze dell'attività istruttoria svolta;
vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo del 6 ottobre 2016, con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 11 ottobre 2016 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, vieppiù 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 2014 trasmessa dall'organo di revisione dell'Ente e dall'attività istruttoria svolta sono emerse le seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione dei documenti contabili per l'esercizio 2014, rispettivamente intervenuta per il bilancio di previsione in data 05 novembre 2014 e in data 13 novembre 2015 per il rendiconto 2014;
2. la trasmissione della Delibera consiliare n. 68/2015 avente ad oggetto "Misure correttive da attuarsi a seguito della Deliberazione n. 218/2015/PRSP di questa Sezione sul Rendiconto 2013", contenente una sostanziale presa d'atto della citata

Delibera della Corte. In merito alle direttive impartite agli Uffici comunali, occorre ricevere chiarimenti sull'esito della verifica affidata all'Ufficio Tributi, relativa alla fattibilità giuridica di una esternalizzazione del servizio di riscossione per ottimizzare i livelli di recupero delle imposte ed inoltre riferire sugli esiti della "...rendicontazione dei ruoli trasmessi al fine di valutare la quota di inesigibilità dei tributi";

3. la condizione di ente strutturalmente deficitario per violazione di cinque parametri previsti dal d.m. del 18 febbraio 2013, e segnatamente:

- A) per il parametro n. 2 (volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione delle risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III esclusi gli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà) si riscontra una discrasia tra i sistemi Sirtel (in cui risulta violato) e Siquel (in cui risulta rispettato); occorre al riguardo trasmettere prospetto di calcolo per l'esatta individuazione della percentuale di sfornamento del parametro;
- B) per il parametro n. 3 (ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi di cui ai titoli I e III superiore al 65 per cento, ad esclusione eventuali residui da risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà, rapportata agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III, ad esclusione degli accertamenti delle predette risorse a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio o di fondo di solidarietà) dal sistema Siquel si registra una percentuale del 210,48% con una tendenza in aumento rispetto al 2013 (186,4%). Occorre trasmettere prospetto di calcolo per l'esatta individuazione della percentuale di sfornamento del parametro. In merito ai predetti residui, si registra inoltre una scarsa movimentazione degli stessi, atteso che si registrano riscossioni rispettivamente pari al 1,89% (titolo I) e al 3,04% (titolo III);
- C) per il parametro n. 4 (volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente) si registra una percentuale del pari al 76,37 % (€ 1.072.848,62/€ 1.404.746,05);
- D) per il parametro n. 6 (volume complessivo delle spese di personale a vario titolo superiore al 38 per cento del volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III al netto dei contributi regionali nonché di altri enti pubblici finalizzati a finanziare spese di personale), risulta una percentuale pari al 45,53%;

- E) per il parametro n. 9 (anticipazioni di tesoreria al 31 dicembre non rimborsate superiori al 5% delle entrate correnti) si riscontra una percentuale pari al 20,58 (€ 313.018,88/ € 1.521.103,21);

4. con riferimento agli equilibri di bilancio: a) l'inesistenza di spese correnti aventi carattere non ripetitivo a fronte di entrate della stessa natura pari a € 86.045,66; b) l'inesistenza di dati relativi agli esercizi 2013 - 2014 in merito alla gestione di sanzioni amministrative per violazione del codice della strada; c) l'assenza di riscossioni in merito all'attività di recupero dell'evasione tributaria; d) occorre inoltre fornire chiarimenti sull'adozione della delibera n. 40 del 22/06/2016 recante "Approvazione delle aliquote e della detrazione TASI per l'anno 2015" in presenza del parere NON favorevole dell'Organo di revisione contabile, atteso che, come è dato riscontrare nella segnalazione pervenuta ex art. 153 TUEL (prot. C.d.c. n. 5759 del 20/07/2015) a firma del responsabile dell'area finanziaria, da essa deriverebbero minori introiti "...non compensati, in modo concreto, da minori spese o altre maggiori entrate";

5. il deficit di cassa unitamente al ricorso ad anticipazioni di tesoreria che risultano rimosse per € 313.018,88 e totalmente inestinte a fine esercizio 2014;

6. e' opportuno rilevare che, dopo il riaccertamento straordinario dei residui ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011, effettuato con Deliberazione della Giunta n. 157 del 03/12/2015, il risultato di amministrazione, pari a € 249.633,85 al 31 dicembre 2014, è stato rideterminato in € -1.288.004,87, per effetto della cancellazione definitiva di residui attivi (€ 185.368,11) e passivi (€ 627.277,39) e della re-imputazione ad esercizi successivi di residui attivi per € 216.757,52 e di residui passivi pari a € 611.070,05 euro, con conseguente determinazione del fondo pluriennale vincolato iscritto in entrata del bilancio 2015, pari a € 394.312,53.

Tal risultato complessivo così determinato richiede il necessario chiarimento delle ragioni che hanno determinato la cancellazione dei residui passivi in quanto non correlati ad obbligazioni giuridicamente perfezionate pari ad € 627.277,39;

7. in merito alla situazione debitoria si rilevano: a) l'inesistenza di debiti fuori bilancio. Occorre pertanto comunicare se il dato può essere confermato ed in caso negativo indicare l'entità dei suddetti debiti al 31/12/2014; b) la mancanza di informazione in merito ai debiti ancora da riconoscere, atteso che non risulta pervenuto l'allegato "nota del revisore". Sarà necessario far conoscere il loro ammontare, specificandone la natura, la relativa copertura finanziaria e la quota di essi che sia stata alla data odierna riconosciuta e pagata; c) con riferimento al contenzioso in cui l'Ente è parte attorea e/o convenuta, comunicare i dati richiesti

nell'allegato "nota del revisore" il quale non risulta trasmesso unitamente al questionario;

8. con riferimento alle partecipazioni detenute in società/organismi, l'Ente ha trasmesso il Piano operativo di razionalizzazione di cui all'art. 1, comma 611 e seguenti della legge n. 190/2014, adottato con la Delibera di Giunta n. 112 del 13 novembre 2015. Deve inoltre segnalarsi che di seguito alla Delibera di questa Sezione n. 61/2016/INPR - Criteri per la verifica dei Piani di razionalizzazione, essendo stato il comune di Valdina inserito nell'allegato C (Enti con relazione tecnica non inviata o incompleta) della citata delibera, è stata trasmessa la Determina del Sindaco prot. n. 1853 del 17 marzo 2016, nella quale è stato chiarito che: a) la partecipazione nella società "ATO ME 2 s.p.a." risulta esclusa dall'ambito deliberativo della sopra citata Delibera n. 61 in quanto si tratta di una forma di partecipazione prevista come obbligatoria da specifica normativa; b) che la partecipazione azionaria nella società consortile a r.l. "Tirreno ECOSVILUPPO" è oggetto di procedura di recesso ai sensi dell'art. 2437 del c.c.;

9. la mancata trasmissione dell'allegato obbligatorio "nota del revisore".

In relazione ai riferiti profili di criticità, l'Ente ha dedotto quanto segue:

- a) il superamento dei parametri di deficitarietà nn. 4 e 9 è dovuto sia ai ritardi nei trasferimenti regionali, sia alla difficoltà dell'ente di riscuotere le entrate proprie;
- b) la riscossione coattiva dei crediti dell'ente è affidata alla società Riscossione Sicilia s.p.a;
- c) l'ente ha superato il parametro di deficitarietà n. 6 a causa dell'elevato numero di dipendenti;
- d) la cancellazione di un residuo pari a 493.574,40 ha comportato il formarsi di un avanzo con vincolo di destinazione;
- e) durante il 2014 non è stato riconosciuto alcun debito fuori bilancio perchè nessuna voce presentava i requisiti necessari per l'eventuale riconoscimento.

* * *

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

L'Ente versa in condizione di deficitarietà strutturale.

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, evitando di sovrapporre adempimenti diversi che finiscono per ostacolare la regolare attività e che producono anche conseguenze pregiudizievoli per l'ente, che viene sottoposto alla procedura prevista dall'articolo 141 del Tuel.

Si evidenzia che 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, inoltre, il ricorso costante ad anticipazioni di tesoreria, per importi tutt'altro che irrilevanti, in violazione delle regole poste dalle norme e dai principi contabili. Le anticipazioni di tesoreria servono ad affrontare momentanee carenze di liquidità e non possono divenire uno strumento ordinario da impiegare per assicurare la gestione dell'ente in quanto ciò viene a determinare un uso distorto dell'istituto ed espone l'ente a conseguenze pregiudizievoli di carattere patrimoniale oltre che può rappresentare un mezzo per celare eventuali elusioni dei vincoli posti dalle norme di coordinamento della finanza pubblica.

Risulta, inoltre, elevata la spesa del personale, in rapporto al volume complessivo delle entrate correnti.

Si confermano anche le criticità relative agli equilibri di bilancio e alla situazione dei debiti fuori bilancio.

In sintesi, le irregolarità riscontrate dalla Sezione manifestano una situazione fortemente critica, che necessita di essere gestita con immediatezza di interventi. Nel segnalare il persistere della crisi finanziaria strutturale dell'ente e la gravità della stessa, nei termini sopra riferiti, il Collegio evidenzia la necessità che la situazione sia affrontata attraverso un coerente ed articolato programma di risanamento.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria dell'Ente, quale emersa dalla documentazione esaminata, presenta 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 profili di criticità sopra elencati, con riferimento alla sana gestione finanziaria 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 all'Organo di revisione dei conti del Comune di Valdina, nonché all'Assessorato delle Autonomie Locali della Regione siciliana.

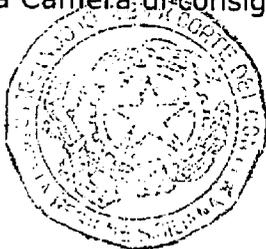
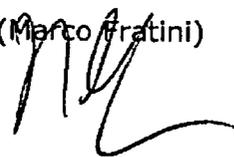
DISPONE

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 dell'11 ottobre 2016.

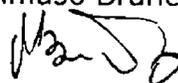
L'ESTENSORE

(Marco Fratini)



IL PRESIDENTE

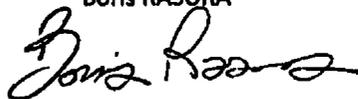
(Tommaso Brancato)



DEPOSITATO IN SEGRETERIA IL 21 NOV. 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA



Comune di Valdina (Me), prot. N. 8396 del 21-11-2016 in arrivo