

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 Baucina 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 Fradini;

uditi, in rappresentanza dell'ente, il Sindaco, dott. Ciro Coniglio, e il Responsabile dell'Ufficio Economico Finanziario, dott.ssa Adriana Sciortino.

* * *

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. superamento di quattro parametri di deficitarietà di cui al D.M. 18/02/2013:
 - 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 di cui all'art. 2 del D.Lgs n. 23 del 2011 o di fondo di solidarietà di cui all'art. 1, co. 380 della L. n. 228/2012, superiori al 42 per cento (74,09%) 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;
 - parametro n. 4 - volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento (48,59%) degli impegni della medesima spesa corrente;
 - parametro n. 6 - volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III superiore al 40% per i comuni inferiori a 5.000 abitanti (41,08%);
 - parametro n.9 - eventuale esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti (7,85%);
2. errata contabilizzazione dell'anticipazione di tesoreria, avvenuta registrando un accertamento complessivo per la cifra concessa sul quale si procedeva a regolarizzare i provvisori;
3. determinazione della cassa vincolata al 1 gennaio 2015 (€ 249.623,46) non coerente con lo squilibrio tra residui attivi e passivi di parte capitale. L'ente, per il mezzo del revisore, ha giustificato lo squilibrio con il mancato pagamento di spese in conto capitale finanziate con somme già riscosse.
4. mancata riconciliazione dei crediti e debiti reciproci tra l'ente e le società partecipate, ex art. 6 co. 4 D.L. 95/2012. Tale inadempimento ricopre una maggiore importanza attesa la partecipazione dell'Ente nella società COINRES;
5. perplessità sulla congruità delle quote dell'avanzo di amministrazione, rideterminato a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, accantonata e vincolata; non viene

precisato come è stato calcolato il FCDE, che appare particolarmente sottodimensionato e l'ammontare del fondo rischi, inoltre non è coerente la parte vincolata con la differenza tra residui attivi e passivi cancellati a titolo definitivo.

6. mancato contenimento della spesa del personale che nel 2014 è stata superiore al dato medio del periodo 2011/2013.

In relazione ai riferiti profili di criticità, l'Ente ha confermato il superamento dei quattro parametri di deficitarietà strutturale, l'errata contabilizzazione delle anticipazioni di tesoreria e l'inosservanza dell'art. 6 del d.lgs. n. 95 del 2012. L'Ente ha altresì precisato, con riguardo alle altre criticità, quanto segue:

- a) lo squilibrio esistente tra residui attivi e passivi di parte capitale attiene al complesso delle entrate e delle spese in conto capitale, comprendendo anche quella aventi un preciso vincolo di destinazione;
- b) è stata vincolata una quota dell'avanzo di amministrazione corrispondente a quanto risultante dalla determina degli incassi vincolati;
- c) la spesa del personale, nell'anno 2014, è stata inferiore alla media del triennio precedente.

* * *

Alla luce delle deduzioni formulate dall'Ente, la Sezione ritiene di dover confermare la sussistenza delle criticità rilevate, a eccezione di quelle relative ai punti 5 e 6.

Si evidenzia, in particolare, 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.

Si attesta a un livello ancora elevato la spese di personale, in rapporto al volume complessivo delle entrate correnti.

Con riguardo ai rapporti con le società partecipate, si invita l'ente a effettuare la riconciliazione dei crediti e dei debiti reciproci, ai sensi dell'art. 6, comma 4, del d.l. n. 95 del 2016.

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 relativi ai punti 1-4, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.

O R D I N A

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 Baucina.

D I S P O N E

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 dell'11 ottobre 2016.

L'ESTENSORE

(Marco Fratini)

IL PRESIDENTE

(Tommaso Brancato)

Depositato in segreteria il 17 novembre 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)