

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

nell'adunanza del 29 luglio 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 Raddusa 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 del Revisore dei conti;

esaminate la relazione del Revisore dei conti dell'Ente e le risultanze dell'attività istruttoria svolta;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 185/2015/CONTR del 22 luglio 2015, con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 29 luglio 2015 per gli adempimenti di cui all'art. 148 bis del TUEL;

udito il relatore Referendario dott. Marco Fratini;

uditi, in rappresentanza dell'Ente, il Vice Sindaco, dott.ssa Serafina Schilirò e il Ragioniere Grazia Sofia;

* * *

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 dal Revisore dei conti 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 2013 trasmessa dal Revisore dei conti dell'Ente e dall'attività istruttoria svolta sono emerse le seguenti criticità:

1. il mancato invio del certificato consultivo al Ministero dell'Interno per l'esercizio 2011;
2. il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione 2013 oltre il termine di differimento previsto dall'articolo 8, comma 1 del decreto legge 31 agosto 2013 n. 102 (avvenuta in data 2 dicembre 2013), nonché del rendiconto 2013, avvenuta in data 28 luglio 2014;
3. la mancata trasmissione per il 2013 (come per il 2012) dei certificati sul consuntivo e, in particolare, dei dati relativi al calcolo dei parametri per l'accertamento della condizione di deficitarietà strutturale al sistema Sirtel. Dal sistema Siquel l'Ente risulta essere in condizione di deficitarietà strutturale in conseguenza della violazione di 5 dei 10 parametri previsti dal D.M. 18/02/2013 con le seguenti percentuali:
 - 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 54,44 %;
 - 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 190,09 %. Si evidenziano, al riguardo, bassissimi livelli di riscossione rispettivamente pari al 4,21% e 0,50%. L'Ente non ha ancora concluso la revisione straordinaria dei residui. In merito all'obbligo di costituzione di un fondo svalutazione crediti ai sensi del combinato disposto dell'art. 6, comma 17, del d.l. n. 95/2012 e dell'art. 1, comma 17, del d.l. n. 35/2013, viene dichiarato che lo stesso è stato costituito mediante risparmi di spesa corrente iscritti al titolo I, ma non è dato conoscere la relativa quantificazione delle risorse;
 - C) per il parametro n. 4 (residui passivi provenienti dal titolo I superiori al 40% degli impegni di parte corrente) pari al 77,40%;
 - E) per il parametro n. 8 (debiti fuori bilancio formatisi nel corso dell'esercizio superiori all'1% dei valori di accertamento delle entrate correnti) pari al 3,16%. La massa debitoria

comprende debiti fuori bilancio riconosciuti per € 138.569,20 e debiti in attesa di riconoscimento pari a € 1.150.000,00;

- F) per il parametro n. 9 (anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% delle entrate correnti) con una violazione pari al 15,44%. Le stesse risultano pari a € 665.344,27 e sono totalmente inestinte a fine esercizio. Risultano, inoltre, entrate a specifica destinazione non ricostituite per € 5.526,08;

4. con riguardo agli equilibri di bilancio, l'inerzia dell'Ente in merito all'attività di recupero dell'evasione tributaria, che si traduce, a fronte di accertamenti pari a € 1.167.485,20, in riscossioni pari a zero;

5. l'errata contabilizzazione delle tipologie di spesa "MIUR - rimborso mensa insegnanti - Rimissione mandato di pagamento per IBAN errate - Progetti sovracomunali, peraltro già rilevate per il 2012, e, in ultimo, della voce "ANTICIPAZIONE DI LIQUIDITA ai sensi legge regionale n. 9/2010" all'interno della voce "altre per servizi conto terzi", la cui imputazione non appare in linea con il dettato dell'art. 168 TUEL e con i postulati del principio contabile n. 2.25;

6. la mancata osservanza del disposto di cui all'art. 5, comma 2, del d.l. n. 95/2012 per l'utilizzo di autovetture;

7. con riferimento ai rapporti con società ed organismi partecipati, la perdurante inottemperanza all'art. 6, comma 4, del d.l. n. 95/2012 circa l'adozione di note informative per ciascun organismo in cui si detiene una partecipazione. Si registra, inoltre, la mancanza di dati in merito all'Agenzia di programmazione integrata e coordinamento delle politiche territoriali in liquidazione;

8. con riferimento alle spese per il personale:

- l'impossibilità di verificare il rispetto dell'art. 9, comma 28, del d.l. n. 78/2010, atteso che risulta la presenza nell'allegato "nota del revisore" di personale precario contrattualizzato e la relativa tabella non risulta compilata;

- nonostante l'ottemperanza all'obbligo di riduzione di cui all'art. 1, comma 557, della l. n. 296/2006, l'elevata incidenza delle spese di personale sulla spesa corrente pari al 54,21%.

I sopra indicati profili di criticità, ad eccezione dei punti 3 E-F e 6, sono già stati oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione sul rendiconto 2012 (cfr. delibera n. 243/2104/PRSP), a seguito della quale è stata adottata la deliberazione del Consiglio comunale n. 7 del 2 marzo 2015 avente ad oggetto: "Preso d'atto deliberazione n. 243/2014 della Corte dei conti in merito al controllo finanziario degli Enti locali, rendiconto 2012, ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL. Azioni correttive".

In relazione ai profili di criticità rilevati, l'Ente, con nota prot. 6558 del 23 luglio 2015, ha dedotto quanto segue:

i) l'ente, nell'ultimo triennio, ha conseguito miglioramenti, che denotano un'attività indirizzata al risanamento e alla riduzione della spesa corrente;

ii) in relazione al parametro di deficitarietà n. 2, tra l'esercizio 2012 ed il 2013 si è conseguito un notevole miglioramento;

- iii) anche con riguardo al parametro di deficitarietà n. 3, si riscontra un decremento del 10,53%;
- iv) la spesa corrente sta subendo un'importante rivisitazione, tant'è che i residui di parte corrente hanno subito nel 2013 un calo del 30,29% rispetto al 2012;
- v) l'ente, da due e non da tre esercizi, ha debiti fuori bilancio da riconoscere, a cui potrà far fronte solamente nel triennio mediante una importante operazione di alienazione del patrimonio immobiliare;
- vi) in riferimento alle anticipazioni di tesoreria non rimborsate, si rappresenta la necessità del ricorso a detti anticipi di cassa a causa del ritardo nei trasferimenti statali e regionali;
- vii) sulla mancanza di azioni di recupero dell'evasione tributaria, si rappresenta che la maggiore quota degli accertamenti è sottoposta al recupero giudiziale mediante azioni legali che il Comune ha avviato;
- viii) l'utilizzo delle partite di giro non vuole essere un'elusione alla corretta imputazione contabile;
- viii) in merito alla spesa del personale, sussiste la volontà dell'ente di realizzare ulteriori risparmi.

* * *

Alla luce delle deduzioni formulate dall'Ente, la Sezione ritiene di dover confermare la sussistenza delle criticità rilevate, a eccezione di quella di cui al punto 3-E.

Occorre anzitutto rilevare che le misure correttive adottate dall'Ente non sono, allo stato, sufficienti a superare le criticità riscontrate, essendosi l'ente limitato all'adozione di direttive generiche ed essendo state proposte le seguenti raccomandazioni:

- predisposizione dei bilanci di previsione e dei rendiconti entro i termini previsti dalla legge;
- verifica delle ragioni della permanenza dei residui attivi e passivi;
- attuazione delle procedure volte all'alienazione degli immobili finalizzate alla risoluzione del problema dei debiti fuori bilancio;
- predisposizione della ricognizione delle società partecipate.

Si evidenzia che l'Ente, oltre ad aver reiterato il mancato adempimento all'invio dei certificati consuntivi al Ministero dell'Interno per l'esercizio 2011, nonché dei dati 2012-2013 al sistema Sirtel, circostanze che impediscono di fatto la possibilità di esercitare compiutamente le funzioni di controllo della Corte, si è discostato dal rispetto dei principi contabili e dalle misure correttive suggerite nella delibera della Sezione n. 18/2014/CONTR con riferimento ai singoli profili ivi esaminati.

L'Ente versa in una situazione di grave criticità finanziaria, caratterizzato da una deficitarietà strutturale.

Desta particolare preoccupazione il costante e consistente ricorso ad anticipazioni di tesoreria non rimborsate, in un quadro complessivo caratterizzato da un elevato ammontare di residui attivi (sia di quelli di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza, sia di quelli

provenienti dalla gestione dei residui), da un elevato ammontare di residui passivi e da un bassissimo livello di riscossione, tendente a zero.

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.

L'adozione da parte dell'Ente di misure correttive inidonee ha determinato un ulteriore aggravio del disequilibrio di bilancio.

Dal lato delle verifiche propedeutiche, di estremo rilievo al fine dell'emergere del reale stato dei conti, è necessaria una più chiara e approfondita disamina.

Sul versante delle vere e proprie misure correttive occorre, innanzitutto, un'attenta, responsabile e propedeutica 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, ovvero, in difetto, valutare opportunamente il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243 bis T.U.E.L.) o alla dichiarazione di dissesto (art. 244 T.U.E.L.).

P. Q. M.

accerta la presenza, nei termini evidenziati, di tutti i profili di criticità sopra riportati, ad eccezione di quello relativo al punto 3-E, con riferimento alla sana gestione finanziaria, e rileva la necessità di adottare misure correttive ed adeguate a consentire il risanamento finanziario dell'Ente, valutando opportunamente il ricorso alla procedura di riequilibrio finanziario pluriennale (art. 243 bis T.U.E.L.) o alla dichiarazione di dissesto (art. 244 T.U.E.L.).

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 Raddusa, 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 dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 29 luglio 2015.

L'ESTENSORE

(Marco Fratini)

IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)

DEPOSITATO IN SEGRETERIA IL 29 OTTOBRE 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)