

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza dell'1 ottobre 2014, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Anna Luisa Carra	- Consigliere
Francesco Albo	- Primo referendario - relatore

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 e successive modificazioni;

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 legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), il quale espressamente prevede 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. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

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

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 19 agosto 2013, con la quale è stata inoltrata al Sindaco e al Presidente del Collegio dei revisori la predetta deliberazione di questa Sezione di controllo, nonché i relativi questionari ai fini della loro ritrasmissione entro trenta giorni dalla ricezione del questionario, o dall'approvazione del rendiconto, se successiva;

esaminata la relazione sul rendiconto 2012, compilata dall'Organo di revisione contabile del comune di Santa Flavia (PA), e la successiva documentazione istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 172/2014/CONTR del 22 settembre 2014 con la quale la Sezione del controllo è stata convocata per gli adempimenti di cui al menzionato art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000;

viste le controdeduzioni dell'ente;

udito il relatore, Primo referendario dott. Francesco Albo;
uditi, in rappresentanza dell'ente, il Sindaco, dott. Sanfilippo e il Ragioniere capo,
dott. Benfante;

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** e 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 la 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. 40/2014).

Nel caso in cui, invece, sussistano 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.

Dall'esame della predetta relazione, redatta dall'organo di revisione del Comune di Santa Flavia (PA), e dalla successiva istruttoria, sono emerse le seguenti criticità:

1. tardiva approvazione del rendiconto 2012 (07/11/2013) rispetto ai termini di legge previsti dall'art. 227 del TUEL;
2. disallineamento tra entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo per circa € 900.000,00;

3. debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31.12.2012 per € 1.927.525,86, come di seguito classificati:
 - a) € 1.335.771,92 perdite COINRES bilancio esercizio 2010;
 - b) € 464.912,06 perdite COINRES bilancio esercizio 2011. I suddetti debiti in quanto non sono stati ancora approvati i conti consuntivi da parte del COINRES per gli esercizi 2010-2011;
 - c) €113.871,51 pagamento sentenze definitive;
 - d) € 12.970,37 regolarizzazione pignoramenti;
4. mancato assolvimento dell'obbligo di conciliazione contabile dei debiti/crediti con gli organismi partecipati ex art. 6 comma 4 del d.l. 95/2012;
5. bassa capacità di riscossione delle entrate per recupero evasione tributaria (7,6% sugli accertamenti 2012);
6. parziale aggiornamento dell'inventario.

All'adunanza dell'1 ottobre 2014, per l'Amministrazione, che ha fatto pervenire una memoria oltre i termini assegnati per il contraddittorio documentale (prot. Cdc n. 7656 del 30 settembre 2014), erano presenti il sindaco e il ragioniere capo.

Per quanto concerne il primo punto, l'ente attribuisce le cause del ritardo nell'approvazione del rendiconto alle gravi difficoltà organizzative ereditate dalla precedente amministrazione, a seguito del pensionamento e della mancata sostituzione di tre funzionari apicali su cinque.

La Sezione, a riguardo, ricorda che il blocco delle assunzioni costituiva la prevedibile conseguenza di una serie di scelte gestionali, soprattutto in materia di personale, volontariamente poste in essere, sia pur dalla precedente amministrazione, in presenza di un quadro regolatorio e sanzionatorio che, almeno fino alla recente entrata in vigore del DL n. 90/2014, è rimasto negli anni tendenzialmente stabile.

Ricorda, inoltre, che a seguito dell'entrata in vigore del nuovo art. 227, comma 2 bis, del Tuel, introdotto dal DL n. 174/2012, direttamente applicabile in Sicilia, l'inadempienza nell'approvazione del rendiconto di gestione è stata equiparata a quella relativa alla mancata adozione del bilancio di previsione, con conseguente possibilità di scioglimento del consiglio inottemperante.

In riferimento al punto 2, il Collegio, pur prendendo atto dell'avvenuta contabilizzazione di debiti fuori bilancio e di pignoramenti e dei recenti sforzi tariffari, in adeguamento alla normativa in tema di tributi locali, non può esimersi dall'esprimere forte preoccupazione per gli equilibri di bilancio, anche futuri, anche in considerazione delle incognite, ereditate da gestioni precedenti, che gravano sul bilancio dell'ente.

In tale ambito, rilevano particolarmente le ingenti passività riconducibili alle perdite del COINRES (€ 1.335.771,92 bilancio esercizio 2010 ed € 464.912,06 sul bilancio esercizio 2011, entrambi ancora da approvare), non ancora riconosciuti, in relazione ai cui

bilanci l'ente ha avviato un contenzioso dinanzi al Tribunale di termini Imerese, recentemente culminato nell'annullamento dei documenti contabili per gli anni 2007-2009.

Un contesto così critico, oltre a porre inevitabili interrogativi sui livelli di adeguatezza della *governance* posta in essere negli anni dai vari enti di riferimento, anche attraverso i poteri di scelta degli amministratori, di vigilanza e di impulso ai fini del riequilibrio della gestione, tratteggia un quadro conoscitivo fortemente opaco, caratterizzato dalla presenza di ingenti passività, anche se - allo stato - solo potenziali e non quantificate in modo definitivo.

L'assenza di un nitido quadro conoscitivo, impedendo l'allineamento contabile dei reciproci rapporti di debito credito, costituisce un'enorme incognita per gli equilibri finanziari, anche futuri, dell'ente, ed impone l'urgente adozione di tutte le misure prudenziali utili a mitigarne l'impatto sul bilancio.

In questa prospettiva si collocano alcuni provvedimenti adottati dall'amministrazione - beneficiaria delle apposite anticipazioni regionali - quali, ad esempio, il vincolo dell'avanzo di amministrazione.

Per quanto riguarda le passività sub c) e d), in relazione alla possibilità di disporre in via d'urgenza il pagamento, nelle more del successivo riconoscimento, il Collegio ricorda il più recente orientamento della Sezione (*ex multis*, delibera n. 55/2014/PAR, n. 21/2013/VSGF, n. 270/2011/GEST), che ha posto particolare attenzione sulla imprescindibile attività valutativa da parte dell'organo consiliare.

Le sottese esigenze di celerità, che trovano ragione nell'esigenza di impedire la maturazione di oneri ulteriori, e di adottare le conseguenti misure di riequilibrio, infatti, devono essere soddisfatte attraverso la celere convocazione dell'organo consiliare, senza alcuna possibilità di interposizione - sia pur in via d'urgenza - da parte di altri organi, a maggior ragione ove investiti di competenze meramente gestionali.

Con la deliberazione di riconoscimento, il consiglio comunale svolge una fondamentale funzione, ascrivibile all'attività d'indirizzo e controllo politico amministrativo, che mira a:

- accertare la sussumibilità del debito all'interno di una delle fattispecie normativamente tipizzate;
- ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente;
- individuare le risorse per farvi fronte;
- accertare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità.

Giova ricordare, inoltre, che i responsabili dei servizi hanno l'obbligo di effettuare periodiche ricognizioni (art. 193 del TUEL) ai fini di un controllo concomitante e costante

della situazione gestionale, teso alla tempestiva segnalazione delle passività all'organo consiliare.

Per quest'ultimo, una volta accertata la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 194 del TUEL, il riconoscimento della legittimità costituisce atto dovuto e vincolato (principio contabile 2.96), da espletare senza indugio, al fine di evitare indebito aggravio di spesa per maturazione di oneri accessori (interessi moratori , spese legali, ecc.).

Di particolare gravità, pertanto, appare la liquidazione, da parte del responsabile di servizio, di una passività da soccombenza giudiziale per euro 113.871,51 , che, oltre a dar luogo ad un'evidente inversione procedimentale, non ha trovato, neanche a posteriori, un intervento lato sensu ratificatorio da parte del competente Consiglio comunale, formalmente rifiutatosi (delibera n. 8 del 7 febbraio 2013) di riconoscere il debito fuori bilancio in questione.

Nel delineato contesto, connotato da elevato livello di problematicità, particolare attenzione va posta anche alla tutela degli equilibri di cassa, alla luce della bassissima capacità di riscossione (7,6 per cento) delle entrate da recupero evasione tributaria.

Efficaci misure correttive in tal senso, nell'attuale congiuntura economica, passano anche attraverso un efficientamento e una velocizzazione delle procedure di riscossione, ma anche attraverso una contabilizzazione di tali proventi maggiormente ispirata a criteri prudenziali.

Da ultimo, si segnala il mancato aggiornamento integrale dell'inventario, tuttora perdurante, in considerazione non solo dell'obbligo annuale di cui all'art. 230, comma 7, del Tuel, ma anche delle negative ripercussioni che ne derivano sulla veridicità delle rappresentazioni contabili, anche patrimoniali, oggetto di peculiare attenzione da parte del legislatore con l'art. 3 del DL n. 174/2012.

In merito alle misure correttive, si osserva che la quasi totalità dei profili di criticità rilevati sono stati oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione relativamente al rendiconto 2011 e bilancio di previsione 2012 (delibera n. 295/2013/PRSP), in esito alla quale il Consiglio comunale ha adottato la delibera n. 12 del 30/01/2014.

Dalla documentazione pervenuta e dalla successiva attività istruttoria è emerso che le suddette misure non sono, allo stato, sufficienti a superare compiutamente le criticità rilevate.

Conseguentemente, permangono i motivi di preoccupazione per gli equilibri di bilancio già riscontrati nel precedente ciclo di controllo.

P. Q. M.

All'esito della verifica sul rendiconto 2012, accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei profili di criticità con riferimento a tutti i punti elencati in narrativa.

O R D I N A

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 della formalizzazione delle necessarie misure correttive, oltre che al sindaco ed all'organo di revisione del comune di Santa Flavia (PA).

D I S P O N E

- che l'ente trasmetta a questa Sezione di controllo, entro 60 (sessanta) giorni dal ricevimento della presente deliberazione, le misure correttive adottate dall'organo consiliare ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del Tuel, ai fini della relativa verifica.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio dell'1 ottobre 2014.

L'ESTENSORE
(Francesco Albo)

IL PRESIDENTE
(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il 27 ottobre 2014
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Boris Rasura)