

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 21 dicembre 2016, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Francesco Albo	- Consigliere – relatore
Giovanni Di Pietro	- Primo referendario

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 la deliberazione di questa Sezione n. 241/2015/INPR del 29 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";

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 31 agosto 2015, con la quale è stata inoltrata all'ente la suindicata deliberazione, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 31/2016/PRSP avente ad oggetto il controllo ex art. 148 bis del Tuel sul rendiconto 2013 del comune di Santa Flavia (PA);

esaminate le relazioni sul rendiconto 2014 e sul bilancio di previsione 2015, trasmesse dall'organo di revisione contabile del comune in data 21 marzo 2016;

viste le osservazioni formulate dal magistrato istruttore in sede di deferimento allo stato degli atti, con nota prot. n. 59684207 del 3 novembre 2016;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 376/2016/CONTR del 13 dicembre 2016 con la quale la Sezione medesima è stata convocata nell'adunanza del 20 dicembre 2016 per gli adempimenti di cui al menzionato art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, con invito all'ente a presentare memorie entro tre giorni liberi antecedenti;

vista la memoria dell'ente, acquisita al prot. Cdc n. 12100 del 19 dicembre 2016;

udito il relatore, Cons. Albo Francesco;

udito, in rappresentanza del comune di Santa Flavia, il Sindaco dr. Salvatore Sanfilippo e il responsabile del servizio finanziario, dr. Angelo Benfante;

Premesso in fatto

All'esito dell'istruttoria condotta sul rendiconto 2014, sul bilancio di previsione 2015 e sulle misure correttive adottate dall'ente all'esito del precedente ciclo di controlli, sono emersi i seguenti profili di criticità:

1.- la mancata adozione delle misure correttive a seguito della deliberazione di accertamento n. 31/2016/PRSP relativa al rendiconto 2013;

2.- il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione 2014 (delibera di C.C. n. 136 del 23/12/2014) e del rendiconto 2014 (delibera di C.C. n. 104 del 30/12/2015) rispetto ai termini di legge;

3.- dubbi in relazione alla correttezza delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, ai sensi dell'art. 3, comma 7 - D.Lgs. n. 118/2011, atteso che su una massa di residui attivi per euro 10.687.159,79 e passivi per euro 8.857.036,36 al 31.12.2014, risultano confermati, in tale sede, residui attivi per euro 10.426.305,18 e passivi per euro 7.047.838,07. Non è noto, inoltre, l'andamento di riscossioni e pagamenti di tali poste contabili al 31 dicembre 2015;

4.- il superamento, come certificato dall'ente, di n. 3 parametri di deficiarietà strutturale di cui al D.M. 18/02/2013 e precisamente dei parametri n. 2, n. 3 e n.4;

5. debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2013 per euro 14.028,64; dalla ricognizione effettuata dal Segretario generale dell'ente, alla data del 19.05.2016, risulterebbero debiti fuori bilancio ancora da riconoscere per circa euro 1.430.000,00;

6.- una situazione ancora di incertezza relativamente alla società consortile CO.IN.R.E.S. (i bilanci e consuntivi 2010/2013 non sono stati ancora approvati); secondo i dati di preconsuntivo, l'ente avrebbe nei confronti della stessa un debito di euro 1.335.771,92 quali perdite esercizio 2010 e di euro 464.912,06, per perdite esercizio 2011;

7.- una situazione di incertezza relativamente all'estinzione, dell'IPAB "centro assistenza polifunzionale E. Perez e M. Raimondi – G. Pezzillo" di Santa Flavia, con la devoluzione all'ente del patrimonio, di ogni rapporto attivo e passivo nonché del personale, inclusivo di una massa debitoria di oltre euro 2.000.000,00;

8.- il reiterato mancato aggiornamento degli inventari che rende il conto del patrimonio non rappresentativo della reale situazione patrimoniale dell'ente e poco attendibile la rilevazione integrata dei fenomeni gestionali.

Considerato in diritto

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 quelli strumentali all'ente.

Analisi dei fattori di criticità oggetto di deferimento

1. Con un primo ordine di censure, si contesta all'ente la mancata adozione di misure correttive a seguito della delibera di accertamento n. 31/2016/PRSP, relativa al rendiconto 2013.

A riguardo, l'ente, in sede di controdeduzioni, attribuisce le cause alle difficoltà gestionali scaturenti dalla riduzione dei trasferimenti statali e regionali, oltre che all'instabilità derivante dal continuo avvicendamento dei responsabili dell'ufficio tecnico.

Osserva che nel 2015, a seguito di segnalazione di grave squilibrio da parte del responsabile del servizio finanziario, ex art. 153, comma 6, del Tuel, il Consiglio comunale, con delibera n. 85 del 30 settembre 2015, ha incrementato l'aliquota IMU per le abitazioni principali al 10,6 per mille.

Il Collegio, pur prendendo atto degli elementi di giudizio acquisiti, conferma l'avvenuta violazione dell'art. 148 bis, comma 3, del Tuel, che assume connotazioni di ulteriore gravità alla luce del quadro finanziario fortemente problematico, sinteticamente tratteggiato dall'ente.

2. Risulta altresì confermato il secondo profilo di criticità, relativo al ritardo nell'approvazione del bilancio e del rendiconto, che l'ente motiva con la carenza di

personale, soprattutto apicale, che solo di recente ha trovato soluzione tramite ricorso al convenzionamento ed alla mobilità tra enti.

La Sezione richiama quanto già osservato, da ultimo, con delibera n. 31/2016/PRSP.

3. Con un terzo ordine di rilievi, sono stati sollevati dubbi in ordine alla correttezza delle operazioni di riaccertamento straordinario dei residui, ai sensi dell'art. 3, comma 7 – d.lgs. n. 118/2011, atteso che su una massa di residui attivi per euro 10.687.159,79 e passivi per euro 8.857.036,36 al 31.12.2014, risultano confermati, in tale sede, residui attivi per euro 10.426.305,18 e passivi per euro 7.047.838,07. Non è noto, inoltre, l'andamento di riscossioni e pagamenti di tali poste contabili al 31 dicembre 2015.

L'ente, nel richiamare il convulso *iter* di recepimento della riforma dell'armonizzazione contabile, osserva che la maggior parte delle poste riguarda entrate da ruoli ICI, Tarsu, sanzioni per violazioni al codice della strada, canone idrico e recuperi vari, che sarebbero state comunque "svalutate".

Se l'ente con tale termine si riferisce all'appostamento di idoneo stanziamento a titolo di fondo crediti di dubbia esigibilità, appare evidente la scarsa pertinenza della risposta rispetto alla problematica sollevata.

In sede di deferimento, infatti, sono state sollevate perplessità in ordine alle peculiari modalità di applicazione del principio di competenza finanziaria potenziata in sede di riaccertamento straordinario dei residui, attesa la quasi integrale conferma dello *stock* di partite debitorie e creditorie precedentemente iscritte nel conto del bilancio.

Il comune, inoltre, riferisce sulle diverse modalità di contabilizzazione delle anticipazioni di cui al dl n. 35/2013 ed alla l.r. n. 9/2010, in coerenza con la delibera della Sezione delle autonomie n. 33/2015.

In ordine alle riscossioni, rileva che i residui attivi provenienti da gestione residui passano dall'1.1.2015 al 31.12.2015 da euro 10.426.305,18 ad 8.182.401,33, mentre quelli passivi passano da 7.047.838,07 ad euro 2.619.364,87.

Pur in assenza di dati sui residui di nuova formazione, permangono evidenti profili di perplessità in ordine alla correttezza delle operazioni poste in essere, che peraltro neanche il neo insediato responsabile del servizio finanziario, interpellato in adunanza, è riuscito a fugare.

Particolare preoccupazione desta l'elevato volume di residui passivi provenienti da gestioni precedenti, che, alla stregua dei nuovi principi armonizzati, è un possibile indice rivelatore del livello di insolvenza nei confronti di obbligazioni passive già perfezionate e scadute al 31.12 dell'anno precedente. L'amministrazione conferma

tale circostanza, che addebita anche alla carenza di liquidità scaturente dalla problematica erogazione dei trasferimenti regionali.

4. Risulta confermato anche il profilo di criticità riguardante il superamento dei valori limite dei parametri n. 2, 3 e 4, che l'ente motiva con lo sfalsamento temporale nella riscossione dei ruoli (criticità che, peraltro, ha dato luogo nel 2016 a segnalazione di squilibri di cassa).

L'amministrazione riferisce sulle misure – organizzative e strumentali - adottate al fine di velocizzare l'attività di riscossione dei proventi tributari e da recupero evasione, i cui effetti saranno oggetto di monitoraggio da parte di questa Sezione nei prossimi cicli di controllo.

5. Particolarmente problematica appare inoltre l'esposizione debitoria potenziale dell'ente, che, alla data del 19 maggio 2016, è quantificata in circa euro 1.430.000,00. L'amministrazione, secondo le stime del nuovo responsabile dell'UT, conferma nella sostanza questa nuova stima, in gran parte (euro 1.214.592,42) riconducibile a debiti da sentenze.

Una quota di questi debiti, tuttavia, relativa al contenzioso con la ditta RTI (euro 654.639,16), è in contestazione presso il Tribunale di termini Imerese e a fronte della stessa risulta accantonato il 50% dell'importo a titolo di fondo rischi e, del pari, vincolato l'intero avanzo di amministrazione 2015.

Il Collegio prende atto, pur confermando le forti riserve sulle modalità di computo del predetto risultato di amministrazione, quale scaturente dall'applicazione delle nuove regole di contabilizzazione in regime armonizzato.

6. Trova conferma, anche nell'attuale ciclo di controllo, la criticità relativa all'incertezza nei rapporti di debito/credito con il consorzio Coinres, per il quale, a seguito dell'annullamento dei bilanci, si protrae una situazione di stallo gestionale, anche in riferimento alla gestione liquidatoria.

L'amministrazione riferisce degli accantonamenti e delle misure prudenziali poste in essere per attutire le ricadute finanziarie di tali passività – allo stato ancora potenziali - sul bilancio dell'ente.

Si richiamano a riguardo i contenuti della deliberazione 31/2016/PRSP.

7. Fortemente problematica appare la situazione di incertezza in riferimento all'estinzione dell'IPAB "centro assistenza polifunzionale E. Perez e M. Raimondi – G. Pezzillo" di Santa Flavia, la quale comporterebbe, in applicazione della l.r. n. 22/86, la devoluzione all'ente del patrimonio, di ogni rapporto attivo e passivo nonché del personale, inclusivo di una massa debitoria di oltre 2.000.000,00 di euro.

L'amministrazione, a riguardo, riferisce dello stato del contenzioso dinanzi al TAR Sicilia avverso il DP 23 marzo 2016, n. 74, che ha disposto l'estinzione della predetta IPAB.

Questa Sezione, con delibera n. 316/2015/QMIG, cui rinvia, ha già espresso vari profili di perplessità in ordine alla perdurante operatività degli automatismi previsti dalla richiamata l.r. n. 22/86, alla stregua del regime vincolistico introdotto dal legislatore statale negli ultimi anni, nel superiore interesse del coordinamento della finanza pubblica e del rispetto degli impegni assunti in sede comunitaria.

A riguardo, richiama la delibera della Sezione delle autonomie n. 4/2016/QMIG, che, in risposta alla questione di massima sollevata da questa Sezione, ha affermato i seguenti principi di diritto:

"Nei casi di trasferimento di personale ad altro ente pubblico derivante dalla soppressione di un ente obbligatoriamente disposta dalla legge, non si ritiene applicabile il limite assunzionale fissato dalla normativa vigente in materia di spese di personale ai fini del coordinamento di finanza pubblica. La deroga al detto vincolo comporta, tuttavia, il necessario riassorbimento della spesa eccedente negli esercizi finanziari successivi a quello del superamento del limite".

"Ove una legge regionale stabilisca la soppressione di un ente e il concomitante riassorbimento del personale da parte di altro ente pubblico, si deve ritenere applicabile il principio sancito dall'art. 97 Costituzione dell'obbligatorietà del previo ricorso a procedure concorsuali per il reclutamento del personale da parte dell'ente soppresso. Pertanto, non possono essere ammessi nei ruoli dell'ente pubblico accipiente dipendenti che non abbiano superato un pubblico concorso".

L'amministrazione avrà cura di riferire a questa Corte sugli esiti del contenzioso e sulle misure *medio tempore* adottate.

8. Con un ottavo ordine di perplessità è stato stimolato il contraddittorio con l'ente sul mancato aggiornamento dell'inventario, ad oggi perdurante.

L'amministrazione conferma la mancata re inventariazione dei beni, che motiva con la grave carenza d'organico all'ufficio tecnico.

Il Collegio, pur prendendo atto del rinvio operato con delibera CC n. 103 del 30 dicembre 2015, raccomanda la tempestiva messa in atto di tutti gli adempimenti propedeutici ai fini di una corretta rilevazione della situazione patrimoniale, nel più generale contesto della rilevazione integrata dei fenomeni gestionali. Anche in questa circostanza, rinvia ai contenuti della delibera n. 31/2016, più volte citata.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, all'esito della verifica sul rendiconto di gestione 2014, sul bilancio di previsione 2015 e sulle misure correttive

adottate dall'ente all'esito del precedente ciclo di controlli, accerta la presenza dei profili di criticità di cui ai punti 1,2,3,4,5,6,7,8, nei termini indicati 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 dalla comunicazione 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 deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 21 dicembre 2016.

L'ESTENSORE

(Francesco Albo)

IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)

Depositata in segreteria il 23 GENNAIO 2017

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)