

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 18 dicembre 2015, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo - Presidente  
Francesco Albo - Primo referendario – relatore  
Francesco A. Cancilla - 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. 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 15 settembre 2014, 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 propria deliberazione n. 168/2014/PRSP, assunta all'esito del precedente ciclo di controllo sul rendiconto 2012;

vista la deliberazione del Consiglio comunale di Santa Flavia n. 16 del 13 febbraio 2015, inerente alle misure correttive;

esaminata la relazione sul rendiconto 2013, compilata dall'Organo di revisione contabile del comune di Santa Flavia (PA);

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 348/2015/CONTR del 7 dicembre 2015 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;

vista la memoria depositata dall'ente, acquisita al prot. Cdc n. 10777 del 17 dicembre 2015;

udito il relatore, Primo referendario dott. Francesco Albo;

udito, in rappresentanza dell'ente, il dott. Angelo Benfante, responsabile area economico finanziaria, su delega del Sindaco;

\*\*\*\*\*

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 documentazione del Comune di Santa Flavia (PA), e dalla successiva istruttoria, sono emerse le seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione 2013 (delibera di C.C. n. 24 del 13/03/2014) e del rendiconto 2013 (delibera di C.C. n. 131 del 12/12/2014) rispetto ai termini di legge;

2. il superamento di n. 3 parametri di deficitarietà di cui al D.M. 18/02/2013;

3. una bassa percentuale di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria sia nell'esercizio 2013 (20,17% circa), sia nell'esercizio 2014 (9,56% circa) rispetto agli accertamenti;

4. la mancata ricognizione sulla situazione debitoria dell'Ente che, ad oggi, non è in grado di quantificare l'ammontare dei debiti fuori bilancio ancora da riconoscere e ancor meno, la situazione sul contenzioso pendente. L'Organo di revisione, in mancanza di altri dati, ha fornito a questa Sezione l'elenco degli incarichi conferiti ai legali per la gestione dei contenziosi in essere;

5. una situazione di incertezza relativamente a fondamentali informazioni sugli organismi partecipati, in particolare sulla società consortile CO.IN.R.E.S., con conseguente impossibilità di ottemperare agli adempimenti previsti dall'art. 6, comma 4, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla legge n.135/2012 (nota informativa posizioni debitorie/creditorie);

6. l'errato computo della spesa del personale ai fini della verifica del rispetto di cui all'art. 1, comma 557, L. 296/2006, avendo considerato tra le componenti da sottrarre alla spesa, tipologie imputate al Tit. IV come "il lavoro straordinario connesso all'attività elettorale" e "spese per il lavoro straordinario e altri oneri di personale direttamente connessi all'attività di Censimento";

7. il mancato aggiornamento degli inventari che, pertanto, rende il conto del patrimonio non rappresentativo della reale situazione patrimoniale dell'ente.

\*\*\*\*\*

All'adunanza del 18 dicembre 2015, per l'Amministrazione, che ha depositato una memoria (prot. Cdc 10777 del 17 dicembre 2015), era presente il responsabile dell'area economico finanziaria, su delega del Sindaco.

1. In relazione al primo motivo di deferimento, l'ente motiva il ritardo nell'approvazione del rendiconto con il cambiamento del *software* gestionale e con la carenza di personale apicale all'area finanziaria ed all'area tecnica, risolta solo di recente attraverso gli istituti della convenzione e della mobilità esterna.

L'amministrazione, in possesso del relativo quadro conoscitivo, rassicura sulla coerenza di tali operazioni con la normativa *pro tempore* vigente e con le indicazioni ermeneutiche della Sezione delle autonomie in ordine alle capacità assunzionali.

La Sezione richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità che, in futuro, il Consiglio comunale approvi entro i termini ultimi stabiliti dalla legge sia il bilancio che il rendiconto di gestione, che costituiscono presupposti fondamentali per la programmazione economico finanziaria e per la successiva gestione.

Con specifico riferimento al rendiconto, anche nella prospettiva di far fronte ai complessi adempimenti scaturenti dall'entrata a regime della riforma in materia di armonizzazione contabile, recepita a livello regionale dall'art. 1 della L.R. 10 luglio 2015, n. 12, ritiene necessaria un'anticipazione dei tempi - di avvio e di conclusione - dell'intero *iter* procedimentale, al fine di rispettare i termini ultimi fissati dalla legge.

2. In riferimento al punto n. 2, pur in assenza della condizione di deficitarietà strutturale di cui all'art. 243 del Tuel, risulta confermato il superamento di tre valori limite, e precisamente:

-del parametro n. 2: volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III pari al 45,49% rispetto agli accertamenti delle entrate medesime (>42%);

-del parametro n. 3: ammontare dei residui attivi di cui al titolo I e III, provenienti dalla gestione dei residui attivi, pari al 137,94% rispetto agli accertamenti delle entrate dei medesimi titoli (> 65%);

-del parametro n. 4: volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 74,58% rispetto agli impegni della medesima spesa corrente (>40%).

L'ente riferisce della mancata riscossione della TARES nel 2013 per via di un ricorso al TAR di alcuni cittadini avverso il piano finanziario e le tariffe, che ha cagionato l'incremento del volume dei residui, in corso di riscossione.

Per via della bassa velocità di riscossione, in fase di superamento per via delle nuove modalità di riscossione di TARES e TARI, riferisce di aver creato un congruo fondo svalutazione crediti.

Il comune ha deliberato tariffe in grado di fornire copertura integrale ai costi del servizio.

Il Collegio, nel prendere atto anche delle misure di contenimento della spesa finanziaria, al di là di quella obbligatoria, raccomanda un attento monitoraggio dei flussi di cassa, anche in considerazione delle novità introdotte dal D. Lgs. n. 118/2011.

3. Analoghe considerazioni valgono per la bassa velocità di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria, che appare problematica principalmente per la TARSU, nonostante le ripetute diffide al concessionario della riscossione.

L'amministrazione sta valutando un nuovo, eventuale, assetto organizzativo e riferisce, comunque, dei miglioramenti riscontrati con la TARES/TARI.

4. Nel contesto appena delineato, particolarmente problematica appare la situazione dei debiti dell'ente rispetto a Coinres, pari a circa 1.700.000 euro, che dovrebbero trovare copertura rateizzata nei residui passivi e nell'avanzo vincolato, per i quali si rinvia alle considerazioni già espresse nella delibera n. 168/2014/PRSP.

A seguito di ulteriore ricognizione, risultano ulteriori debiti potenziali per euro 72.852,40 presso l'Area affari generali e per euro **1.432.638,94** presso l'ufficio tecnico, solo parzialmente considerati in sede di bilancio di previsione 2014.

A riguardo, osserva la Sezione che già prima dell'entrata in vigore del D. Lgs. n. 118/2011 - che impone la valutazione del contenzioso passivo sulla base della reale probabilità di soccombenza - i principi contabili dell'Osservatorio, pur non aventi forza di legge, consigliavano (3-65 e 3-66) di identificare e valutare eventuali passività potenziali, al fine di predisporre adeguati accantonamenti per la copertura di futuri debiti, o comunque per il loro eventuale riconoscimento.

Raccomanda, pertanto, una corretta stima quantitativa e soprattutto qualitativa del contenzioso passivo - effettuata sulla base del grado di maturazione dello stesso, dell'esito dei precedenti gradi di giudizio, nonché della stima del probabile esito - che consenta la messa in atto di efficaci misure prudenziali tese a limitare l'impatto di passività sopravvenute sugli equilibri di bilancio.

In quest'ultima prospettiva, previa segnalazione del responsabile del servizio finanziario, ex art. 153, comma 6 del Tuel, il Consiglio comunale ha incrementato l'aliquota IMU per altre abitazioni al 10.6 per mille.

5. Per quanto concerne le problematiche sull'allineamento contabile nei rapporti di debito / credito con le società partecipate, la Sezione prende atto degli articolati elementi di giudizio forniti dall'ente e rinvia alle considerazioni già espresse nel precedente ciclo di controllo.

6. Con riferimento al computo della spesa del personale, il comune riferisce di aver erroneamente comunicato nel Siquel il dato 2013 al lordo della spesa per le categorie protette, che, ove sterilizzata dal computo, consente di rispettare nel 2013 il limite di cui all'art. 1, comma 557, L. 296/2006.

7. Con riferimento all'inventario, l'amministrazione relaziona sulle difficoltà dell'ufficio tecnico nell'aggiornamento dello stesso.

Nella prospettiva della rilevazione integrata dei fenomeni gestionali che sta alla base della riforma di cui all'art. 118/2011 in materia di armonizzazione contabile, il Collegio raccomanda l'attenzione dell'ente sull'importanza di questo adempimento, anche per le ripercussioni che ne derivano sulla veridicità delle rappresentazioni contabili, anche patrimoniali.

Richiama l'attenzione, inoltre, sull'obbligo di aggiornamento annuale previsto dall'art. 230, comma 7, del Tuel.

La maggior parte dei rilievi sopra descritti è stata già oggetto di pronuncia di accertamento con la deliberazione n. 168/2014/PRSP della Sezione relativamente al rendiconto 2012.

A tal riguardo, l'ente con delibera di Consiglio Comunale delibera di C.C. n. 16 del 13/02/2015, ha avviato un articolato percorso di correzione delle disfunzioni segnalate, che sarà essere oggetto di monitoraggio nei prossimi cicli di controllo, ma che non fa venir meno i motivi di preoccupazione per gli equilibri di bilancio già espressi in precedenza.

P. Q. M.

All'esito della verifica sul rendiconto 2013 accerta la presenza dei profili di criticità, nei termini evidenziati in narrativa.

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

#### DISPONE

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 deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 18 dicembre 2015.

L'ESTENSORE

IL PRESIDENTE

(Francesco Albo)

(Maurizio Graffeo)

Depositata in segreteria il 28 gennaio 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)