

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

nell'adunanza del 9 giugno 2016, composta dai seguenti magistrati:

Licia Centro	- Presidente
Sergio Vaccarino	- Primo Referendario
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 dell'Ente e le risultanze dell'attività istruttoria svolta;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 134/2016/CONTR del 1 giugno 2016, con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 9 giugno 2016 per gli adempimenti di cui all'art. 148 bis del TUEL;

udito il relatore Referendario dott. Marco Fratini;

udito, in rappresentanza dell'ente, il dott. Antonino Colica, Responsabile dei servizi finanziari.

* * *

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).

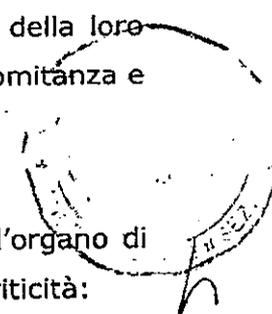
Nel caso in cui, invece, sussistono squilibri meno rilevanti o irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL, l'esito del controllo demandato alla Corte può, comunque, comportare eventuali segnalazioni, in chiave collaborativa, come previsto 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 ^Rrendiconto 2014 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 2013), 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. il ritardo nell'approvazione del rendiconto (delibera n. 20 del 29 luglio 2015) rispetto al termine di cui all'art. 227, comma 2 del Tuel;
2. il superamento da parte dell'ente dei parametri di deficitarietà n. 2 e 9, di cui al D.M. 18/02/2013:



- a. parametro n. 2: volume dei residui attivi di nuova formazione, provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, superiore al 42% dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III (percentuale specifica: 55,86%);
- b. parametro n. 9: esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% rispetto alle entrate correnti (percentuale specifica: 8,4%);
3. il mancato avvio, alla data di approvazione del rendiconto, delle seguenti attività necessarie per dare attuazione agli adempimenti dell'armonizzazione rinviati al 2016 (punto 12, lett. a, c, d, f, Sezione prima, domande preliminari):
- aggiornamento delle procedure informatiche necessarie per la contabilità economico-patrimoniale;
 - codifica dell'inventario secondo il piano dei conti integrato;
 - valutazione delle voci dell'attivo e del passivo nel rispetto del principio applicato della contabilità economico patrimoniale;
 - ricognizione del perimetro del gruppo amministrazione pubblica ai fini del bilancio consolidato;
4. in merito agli equilibri di bilancio e ai flussi di cassa:
- a. un fondo cassa complessivo al 31.12.2014 pari a zero (punto 1.6.1);
- b. in termini di flussi di cassa, un disavanzo di parte corrente (parte competenza) di 16,1 milioni di euro al lordo delle anticipazioni di tesoreria pari a 12,7 (punto 1.2);
- c. un risultato di amministrazione, decrescente nel triennio 2012-2014, che nel 2014 ammonta ad appena euro 3.024 e composto da somme vincolate (punto 1.5.1); il saldo assumerebbe valore negativo se la quota del fondo svalutazione crediti fosse stata accantonata come previsto dalla normativa vigente;
- d. il continuo ricorso all'anticipazione di tesoreria pari nell'esercizio 2014 a 12,7 milioni di euro con uno scoperto a fine esercizio di euro 1,6 milioni di euro (punto 1.6.4);
5. l'assenza di entrate relative al recupero dell'evasione tributaria (punto 1.8.1);
6. in merito ai residui:
- a. la permanenza di residui attivi relativi ad anni precedenti il 2010 relativi ai titoli I (185.134,13 di euro) e III (1.093.301,98 euro) con una scarsa movimentazione nel corso del 2014 (punto 1.10.1);
- b. la mancata costituzione del fondo di svalutazione dei crediti nell'importo previsto dall'art. 6, comma 17, del decreto legge n. 95 del 2012;

c. la mancata adozione della deliberazione di riaccertamento straordinario dei residui contestualmente all'approvazione del rendiconto, secondo quanto disposto dall'art. 3, comma 7, del d.lgs n. 118/2011 come modificato dal d.lgs 126/2014;

7. irregolare utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi conto terzi nella voce "altre per servizi conto terzi" con particolare riferimento ad alcune spese non in linea con la tassatività di cui al principio contabile 2. 25 (punto 1.13.2):

- euro 40.396,84 "somme versata da ATI riversati alla Regione";
- euro 7.747,71 "somme pervenute non di competenza dell'ente da riversare ad altri";
- euro 13.064,04 "imposta di bollo";

8. la mancata allegazione al rendiconto dello schema delle spese di rappresentanza secondo lo schema tipo adottato con D.M. del 23 gennaio 2012 in ottemperanza a quanto disposto dall'art. 16, comma 26, del d.l. n. 138/2011 (punto 1.15.7);

9. in merito alla gestione di immobili (art. 12, co. 1- ter, d.l. n. 98/2011 come modificato dall'art. 1, comma 138, della legge 24 dicembre 2012 n. 228) (punto 1.15.8):

- nel caso di "acquisto di immobili a titolo oneroso la mancata verifica della sussistenza dei presupposti di indispensabilità e indilazionabilità attestata da parte del responsabile del procedimento e la mancata acquisizione della valutazione di congruità del prezzo da parte dell'Agenzia del Demanio;

- nel caso di rinnovo di contratti di locazione passiva, la mancata acquisizione del nulla osta dell'Agenzia del Demanio nei termini indicati dall'art. 1 comma 338, della legge 27 dicembre 2013, n. 147,

10. in merito agli incarichi per informatica (art. 1, commi 146 e 147, l. n. 228/2012), il mancato rispetto del divieto di conferire incarichi di consulenza in materia informatica se non in casi eccezionali, adeguatamente motivati, in cui occorra provvedere alla soluzione di problemi specifici connessi al funzionamento dei sistemi informatici (punto 1.15.9.a);

11. in merito alle spese per il personale:

- un'eccedenza di personale in servizio (215 unità) rispetto al numero dei posti in dotazione organica (147 unità) nonostante la delibera di ricognizione di cui all'art. 33 comma 1, del d.lgs 165/2001 (delibera di G.C. n. 195 del 2/7/2013) non rilevi alcune eccedenza o soprannumeri;



- l'effettuazione di proroghe di contratti a tempo determinato (punto 6.11) in assenza della verifica dell'impossibilità di riallocare il personale in disponibilità nell'apposito elenco di cui all'art. 34 del decreto legislativo n. 165 del 2001 (punto 6.12.b);

- la mancata adozione del piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità ex art. 48, comma 1, del d.lgs n. 198/2006;

12. in merito agli organismi partecipati:

- la mancata compilazione dell'allegato al questionario sugli organismi partecipati (il revisore ha dichiarato che l'ente non possiede alcuna partecipazione);

- la mancata ottemperanza agli adempimenti previsti dall'art. 6, co. 4, del d.l. n. 95/2012, convertito dalla l. n. 135/2012, relativamente alla nota informativa;

- il mancato invio della relazione tecnica allegata al Piano operativo di razionalizzazione, ex art. 1, comma 612, della legge n. 190/2014, entro il termine di 15 giorni disposto dalla Sezione di controllo con deliberazione n. 61/2016/INPR depositata il 26 febbraio 2016 (l'ente, incluso tra gli enti indicati nell'elenco allegato C), pur avendo trasmesso il documento indicato quale relazione tecnica, non ha fornito i dati necessari all'espletamento del controllo da parte della Sezione); si fa presente che il Piano, adottato con deliberazione sindacale n. 42 del 9/11/2015, è stato approvato oltre il termine normativamente previsto del 31 marzo 2015.

Infine, si fa presente che non sono pervenute le misure correttive sul rendiconto 2013 in merito alle criticità accertate con deliberazione n. 310/2015/PRSP depositata l'11 novembre 2015

In relazione ai riferiti profili di criticità, l'Ente ha dedotto quanto segue:

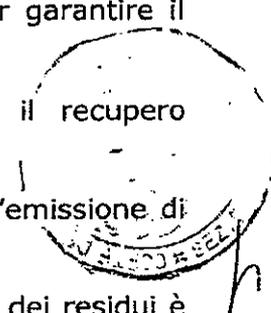
a) il superamento del parametro n. 2 è dipeso dalla discrasia tra il fisiologico ritardo nell'introito delle entrate previste ai titoli I e III e l'obbligatorietà di spese previste nei titoli I e IV;

b) l'anticipazione di tesoreria è diventata un fattore obbligatorio per garantire il pagamento dei fornitori;

c) l'amministrazione ha disposto la predisposizione di ruoli per il recupero dell'evasione tributaria;

d) la permanenza di residui attivi è determinata essenzialmente dall'emissione di ruoli e dalla riscossione coattiva;

e) la mancata adozione della delibera di riaccertamento straordinario dei residui è stata determinata da un problema legato alla gestione del software informatico;



- f) in merito alle spese del personale, risulta una notevole carenza di personale di ruolo;
- g) relativamente alle misure correttive, è stata adottata la delibera n. 7 del 31 marzo 2016.

* * *

Alla luce delle deduzioni formulate dall'Ente, la Sezione ritiene di dover confermare la sussistenza delle criticità rilevate.

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. Si riscontra, inoltre, la presenza di residui attivi, sorti in esercizi precedenti al 2010; ciò potrebbe generare ulteriori futuri squilibri di cassa.

Si riscontra, inoltre, il ricorso costante ad anticipazioni di tesoreria non rimborsate a fine esercizio, 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.

Il ricorso costante ad anticipazioni di tesoreria è sintomatico della bassa capacità di riscossione relativa al recupero dell'evasione tributaria.

Risultano altresì confermate le irregolarità relative alle partecipazioni detenute dall'Ente.

Si ricorda, al riguardo, che l'ente locale è sempre tenuto ad esercitare una stretta vigilanza sulle società e sulle altre forme associative cui partecipa, assicurando il rispetto delle disposizioni di legge in materia, specie quelle relative al contenimento dei costi, anche al fine di evitare che da una gestione non proficua possano derivare pesanti ripercussioni sul bilancio dell'ente stesso.

L'obbligo di rendicontazione della gestione degli organismi partecipati è stato di recente ribadito dall'art. 148 bis, comma 2, del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ove si afferma che "le sezioni regionali di controllo 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".

Si invita, pertanto, il Comune, nell'esercizio delle proprie prerogative di socio, ad acquisire ed a fornire all'organo di revisione, ai fini della redazione della relazione sul rendiconto, tutte le informazioni riguardanti gli organismi partecipati.

Si precisa, inoltre, che l'ente rimane tenuto in ogni caso a procedere alla ricognizione dell'oggetto delle società partecipate ai fini della deliberazione di cui all'art. 3, commi 27 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Resta confermata la criticità relativa alla spesa per il personale.

Le misure correttive adottate dall'Ente presentano carattere programmatico e, allo stato, non risultano idonee a superare le criticità riscontrate.

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 sopra riportati, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.

ORDINA

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 Capo d'Orlando.

DISPONE

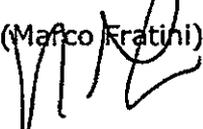
che l'Ente trasmetta a questa Sezione i provvedimenti adottati per rimuovere le irregolarità riscontrate entro 60 giorni dalla ricezione della presente deliberazione ai fini della relativa verifica.



Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 9 giugno 2016.

L'ESTENSORE

(Marco Fratini)



IL PRESIDENTE

(Licia Centro)



DEPOSITATO IN SEGRETERIA IL 2 LUG. 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris RASURA

