



Deliberazione n. 335/2015/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 25 settembre 2015, composta dai Magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Anna Luisa Carra	- Consigliere
Francesco Antonino Cancilla	- Referendario – relatore

Visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97 primo comma, 28 e 119 ultimo comma della Costituzione;

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, recante il Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.) ed in particolare l'art. 148 bis;

visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

visto, altresì, 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";

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 16 settembre 2014, con la quale è stata inoltrata all'ente la suindicata deliberazione con i relativi questionari, ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

esaminata la relazione compilata dall'Organo di revisione contabile del Comune di Capri Leone sul rendiconto dell'esercizio 2013, pervenuta a questa Sezione tramite SIQUEL, e la successiva documentazione istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 222/2015/CONTR, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza ai fini degli adempimenti di cui al citato articolo 148 bis del TUEL;

vista la memoria dell'ente depositata il 23 settembre 2015;

udito il relatore, referendario Francesco Antonino Cancilla;

udita in rappresentanza dell'ente il Sindaco on. Bernadette Grasso;

Premesso che:

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, tanto più a seguito del novellato quadro scaturito dalle legge costituzionale n.1 del 2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 213 del 2012.



La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale peculiare forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. la sentenza n. 39 del 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 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, in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di legalità-regolarità) ma dinamica.

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 n. 213 del 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 sessanta 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 del 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 del 2013).

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 n. 131 del 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 tale evenienza l’ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per il superamento delle criticità.

Nell’ambito dell’istruttoria per i controlli di cui all’art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, questa Sezione, esaminata la relazione redatta dall’organo di revisione del Comune di Capri Leone, ha rilevato le seguenti criticità:

1. il superamento da parte dell’Ente dei parametri di deficitarietà n. 2, 4 e 9 di cui al D.M. 18/02/2013; in particolare:

- 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 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III (percentuale specifica: 67,68%);

- parametro n. 4: volume dei residui passivi complessivi, provenienti dal titolo I, superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente (percentuale specifica: 63,23%);

- parametro n. 9: esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti (percentuale specifica: 9,26%);

2. la mancata trasmissione telematica dei dati contabili del rendiconto dell’esercizio 2013 attraverso l’applicativo SIRTEL nonostante l’invio di due solleciti;



3. in merito agli equilibri di bilancio e ai risultati di cassa:
- a. un fondo cassa pari zero (punto 1.6.1);
 - b. in termini di flussi di cassa, un disavanzo relativo alla gestione di cassa di oltre 1,4 milioni di euro, di cui euro 908.325,61 per la gestione di competenza ed euro 508.396,91 relativi alla gestione in conto residui (punto 1.2);
 - c. il ricorso all'anticipazione di tesoreria per un ammontare di 824.844,28 con uno scoperto a fine esercizio pari ad euro 397.224,18, che ha determinato lo sfioramento del parametro di deficiarietà n. 9 di cui sopra;
 - d. l'assenza di azioni di indirizzo e di gestione per scongiurare il pericolo di disavanzo tendenziale (di gestione/o di amministrazione) di cui al punto 4, appendice A, del questionario;
4. l'assenza di entrate derivanti dal recupero dell'evasione tributaria (punto 1.8.1);
5. in merito ai residui attivi antecedenti al 2009:
- a. in sede di riaccertamento da parte dei responsabili delle relative entrate secondo quanto disposto dall'art. 228, comma 3, del tuel, l'inidoneità delle motivazioni sulla loro cancellazione dalla contabilità (punto 1.10.4);
 - b. la permanenza di residui attivi relativi ad anni precedenti il 2009 relativi ai titolo I (euro 301.351,09) e III (euro 585.545,86) (punto 1.10.9);
 - c. lo squilibrio tra residui attivi del titolo VI antecedenti all'anno 2009 per euro 46.273 e residui passivi del titolo IV per euro 1.450;
6. irregolare utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi conto terzi nella voce "altre per servizi conto terzi" con particolare riferimento ad alcune voci di spesa non in linea con la tassatività di cui al principio contabile 2. 25:
- "compenso componenti commissioni di gara" (euro 3.000);
 - "pubblicazione bandi di gara" (euro 448);
 - "nulla osta per campo sportivo - (euro 324);
7. in merito alla tempestività dei pagamenti, la presenza di debiti certi, liquidi ed esigibili maturati al 31.12.2012 e rimasti da estinguere al 31.12.2013 per euro 587.683,54 (punto 1.14), di cui euro 570.453,91 per debiti di parte corrente, malgrado il ricorso all'anticipazione ex art. 1, comma 13, del decreto legge n. 35 del 2013 per l'importo di euro 1.038.261,22 (punto 1.14);



8. in merito agli organismi partecipati, la mancata ottemperanza agli adempimenti previsti dall'art. 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012, convertito dalla legge n.135 del 2012 relativi alla nota informativa (punto 2.4) ;

9. la presenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti al 31.12.2013 per euro (253.102,83) (punto n. 7.b dell'allegato "nota del revisore");

10. in merito alle spese per il personale:

- l'effettuazione di proroghe di contratti a tempo determinato oltre i 36 mesi (art. 1 commi 400 e 401 della l. 208/2012), nonostante l'elevata percentuale della spesa complessiva impegnata per il personale (del 49,99%) rispetto alla spesa corrente (punto 6.12);

- la mancata adozione delibera di ricognizione di cui all'art. 33, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, relativa alla verifica di eventuali sovrannumeri ed eccedenze (punto 6.8).

Infine, si fa presente che, in merito alle misure correttive occorrenti a seguito della deliberazione n. 45/2015/PRSP sul rendiconto 2012, è pervenuta la deliberazione del Consiglio comunale n. 10 del 30/3/2015 che consiste in una mera presa d'atto.

Nell'imminenza dell'adunanza odierna il Comune ha presentato una memoria.

La Sezione osserva che, malgrado le deduzioni del Comune di Capri Leone contenute in memoria, sussistono quasi tutte le criticità che sono state oggetto di deferimento.

In relazione al primo motivo, è palese che il Comune ha superato i limiti fissati dai seguenti parametri indicati dal D.M. 18/02/2013: n. 2, che riguarda i residui attivi di nuova formazione, n. 4, che attiene ai residui passivi, n. 9 concernente l'ammontare dell'anticipazione di tesoreria non rimborsata. L'ente ha ammesso la criticità, imputandola ai ritardi nella riscossione dei ruoli relativi all'acquedotto e alla mancanza di liquidità. La Corte non può non richiamare l'attenzione del Comune sull'esigenza di una più attenta pianificazione finanziaria e di un maggiore recupero dell'evasione tributaria accompagnato da una più efficiente riscossione dei tributi.

In merito al secondo punto di deferimento, il Comune ha dichiarato di avere provveduto alla trasmissione dei dati attraverso l'applicativo SIRTEL.

In merito al terzo motivo, l'amministrazione ha ammesso le criticità relative agli equilibri di bilancio e ai flussi di cassa e ne ha individuato la causa nei ritardi dell'amministrazione regionale nei trasferimenti per il contributo ordinario, per il personale precario e per il trasporto scolastico. Appare comunque eccessivo il ricorso all'anticipazione di tesoreria che

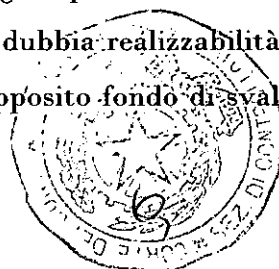


nel vigente sistema è configurata come una forma di finanziamento a breve termine per consentire all'ente di fronteggiare momentanei problemi di liquidità; pertanto, essa non può divenire una costante e prolungata modalità di finanziamento. Il frequente utilizzo dell'anticipazione, inoltre, non solo determina un aggravio finanziario in conseguenza degli interessi passivi sulle somme anticipate ma, soprattutto, è sintomatico di un palese squilibrio nella gestione di competenza oltre che di una sostanziale inadeguatezza dell'ente a far fronte alle spese con le entrate ordinarie. Il Comune, infine, –nell'ambito della programmazione finanziaria- deve tener conto sia della costante riduzione dei trasferimenti regionali sia del cronico ritardo della loro erogazione. Non risulta, peraltro, che siano state adottate le misure necessarie per evitare il disavanzo tendenziale.

Occorre altresì evidenziare che l'art. 188, comma 1 quater, del TUEL, come da ultimo modificato, dispone che: *“Agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi”*.

Il Comune ha ammesso l'assenza nel 2013 di entrate derivanti dal recupero dell'evasione tributaria (quarto motivo di deferimento). La Sezione evidenzia che l'ente è tenuto ad espletare in maniera puntuale le attività di accertamento tributario e a procedere in modo solerte alla riscossione coattiva dei tributi; inoltre, ha l'obbligo di vigilare sull'efficienza e sulla tempestività dell'esattore nel recupero dei crediti, al fine di impedire la prescrizione e di conseguire l'esito positivo delle eventuali procedure esecutive. Ciò nondimeno, in memoria è stato precisato che nel 2014 i ruoli sono stati affidati alla Creset s.p.a., che ha già riscosso euro 83.329, mentre nel frattempo sono stati pure emessi gli avvisi di accertamento per l'IMU del 2012 e del 2013.

Per ciò che attiene ai residui, di cui al quinto punto della relazione, in memoria l'ente ha dedotto di avere avviato il riaccertamento straordinario in virtù del decreto legislativo n. 118 del 2011. Il Collegio sottolinea, in generale, che residui inesigibili o comunque non riscuotibili, se mantenuti nel rendiconto, incidono necessariamente sull'attendibilità dell'avanzo di amministrazione, con ricadute negative sugli equilibri di bilancio. Risulta pertanto opportuno che, a fronte di posizioni creditorie di dubbia realizzabilità, parte delle risorse di entrata siano destinate in maniera costante all'apposito fondo di svalutazione dei



crediti. Va quindi sollecitata una particolare accuratezza della revisione dei residui nell'ambito della disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

In merito al sesto motivo di deferimento, che riguarda l'irregolare utilizzo dei capitoli relativi ai servizi conto terzi, l'amministrazione in memoria si è limitata a dedurre che le somme si riferiscono al progetto dei lavori di ristrutturazione dello stadio comunale. La Sezione non può non sottolineare che le voci indicate dal principio contabile n. 2.25 sono tassative, sicché non è ammesso un loro utilizzo difforme, neanche in modalità provvisoria per anticipazioni. Ai fini dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno, infatti, tali operazioni possono rivestire profili elusivi, poiché non sono considerate per il computo dei saldi rilevanti per il Patto proprio in ragione della loro neutralità. E' dunque irregolare l'utilizzo dei capitoli relativi alle partite di giro come "conto intermedio" (ossia per accertamenti provvisori di risorse pervenute a fine esercizio, da allocare correttamente nell'esercizio successivo), poiché si finisce per violare il principio di veridicità del bilancio e si determina una duplicazione di movimentazioni contabili. Le ipotesi descritte dal principio contabile n. 2.25 hanno la caratteristica comune della riconducibilità al principio generale, secondo il quale è ammessa l'imputazione nei servizi in conto terzi solo delle entrate e delle spese che l'ente abbia posto in essere nell'interesse esclusivo di un altro soggetto e che, come tali, non siano ascrivibili, neppure in via mediata ed indiretta, alle finalità istituzionali dell'Ente medesimo.

In ordine al settimo punto della relazione, che si riferisce alla presenza di ingenti debiti da estinguere, malgrado il ricorso all'anticipazione ex art. 1, comma 13, del decreto legge n. 35 del 2013, il Comune ha sostenuto che, a causa della temporanea sospensione del servizio di cassa della tesoreria nel dicembre del 2013, una parte cospicua dell'anticipazione è stata riscossa soltanto nel 2014.

In merito all'ottavo motivo della relazione, l'ente ha precisato che l'unica società partecipata, ATO ME 1, non ha trasmesso la documentazione necessaria per la quantificazione di debiti e crediti reciproci.

Il Comune ha aggiunto che nel 2014 sono stati finalmente riconosciuti i debiti fuori bilancio, di cui al nono punto della relazione. A tal proposito, va osservato che i debiti fuori bilancio costituiscono posizioni debitorie maturate al di fuori del sistema contabile, poiché si riferiscono ad uscite per le quali manca un'originaria previsione di spesa ovvero a spese effettuate in violazione delle procedure stabilite dalle norme di contabilità. La corretta programmazione e la sana gestione finanziaria dell'Ente locale, per contro, richiedono che tutte le spese siano anticipatamente previste nel documento di bilancio approvato dal



Consiglio comunale e che le decisioni di spesa siano prese nel rispetto delle norme giuscontabili che ne disciplinano la procedura (artt. 151 e 191 TUEL). Oltretutto, si rammenta il disposto dell'art. 188, comma 1 quater, del TUEL, come da ultimo modificato, che stabilisce che: *“Agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi”*.

In ordine al decimo punto di deferimento, il Comune ha chiarito di non avere effettuato proroghe di contratti oltre i trentasei mesi e di avere compiuto la ricognizione del personale solo con deliberazione della Giunta municipale n. 52 del 7 marzo 2014. Il Collegio non può non rilevare che si rende necessario un attento dimensionamento della dotazione organica, al fine di assicurare sia l'efficienza dell'apparato amministrativo sia la sostenibilità finanziaria nel medio lungo periodo, considerato che la spesa per il personale, in quanto fissa, obbligatoria e costante, comporta l'irrigidimento del bilancio.

In merito alle misure correttive occorrenti a seguito della deliberazione n. 45/2015/PRSP sul rendiconto 2012, la Sezione rileva che la deliberazione del Consiglio comunale n. 10 del 30 marzo 2015 consiste in una mera presa d'atto.

In conclusione, in considerazione della gravità della situazione finanziaria del Comune, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3 TUEL, la Corte accerta le criticità sopra descritte, per le quali l'ente dovrà adottare entro sessanta giorni puntuali misure correttive e relazionare alla Sezione nei termini di legge per le necessarie verifiche.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana:

accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei profili di criticità sopra illustrati con riferimento ai punti 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9 e 10 nonché con riferimento alla mancata adozione delle misure correttive conseguenti alla deliberazione n. 45/2015/PRSP di questa Sezione;

O R D I N A

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata - ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive - al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Capri Leone;

D I S P O N E

che l'ente trasmetta a questa Sezione di Controllo le misure correttive entro i termini di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL ai fini della relativa verifica.

Così deliberato in Palermo il 25 settembre 2015

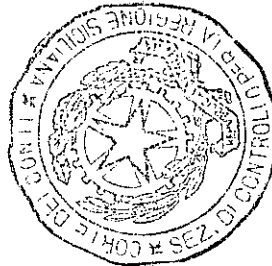
L'ESTENSORE

(Francesco Antonino Cancilla)



IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)



Depositata in segreteria il **1 DIC. 2015**

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris RASURA

