

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza dell'11 ottobre 2016, composta dai seguenti magistrati:

Tommaso Brancato	Presidente
Francesco Albo	Consigliere
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);

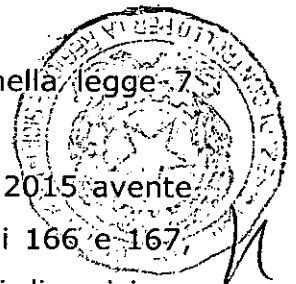
vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 del Comune di Ficarra e le risultanze dell'attività istruttoria svolta;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo del 6 ottobre 2016, con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 11 ottobre 2016 per gli adempimenti di cui all'art. 148 bis del TUEL;

udito il relatore Referendario dott. Marco Fratini;

uditi, in rappresentanza dell'Ente, il Sindaco, dott. Gaetano Artale, e il Rag. Nunzio Corica, 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 rendiconto 2013 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 2012), 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 2014 (delibera n.21 del 17/09/2015) rispetto ai termini di legge (art. 227 TUEL);

2) la condizione di ente strutturalmente deficitario per il superamento dei valori limite di cinque parametri di deficitarietà di cui al D.M. 18 febbraio 2013, e segnatamente:

a) volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relative ai titoli I e III pari al 43,72, % rispetto agli accertamenti delle entrate medesime (soglia 42%);

b) volume dei residui attivi proveniente dalla gestione dei residui del titolo I e III pari al 97,39% rispetto agli accertamenti delle entrate medesime (soglia il 65,00%);

c) volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I pari al 46,74% degli impegni della medesima spesa corrente (soglia 40%);

d) volume complessivo delle spese del personale rapportato al volume complessivo dei titoli I II e III delle entrate correnti pari al 49,15% (soglia 39%);

e) esistenza di anticipazione di tesoreria non restituita (euro 563.724,23) pari al 25,95% rispetto alle entrate correnti (soglia 5%);

3) il disavanzo della gestione corrente in termini di competenza per euro 6.639,18 al quale è stata data copertura attraverso l'utilizzo dell'anticipazione di liquidità di cui al D.L. n. 66/2014 e di entrate straordinarie;

4) la mancanza di qualsiasi attività di accertamento e riscossione dei proventi ICI/IMU e TARSU ;

5) la scarsa capacità dell'ente di riscotere i crediti vantati pregressi ante 2010 del titolo I e del titolo III;

6) il mancato utilizzo delle somme a destinazione vincolata;

7) debiti fuori bilancio non tempestivamente riconosciuti dal Consiglio comunale, al 31/12/2014, per complessivi euro 126.924,68, di cui euro 51.344 ,00 per assunzione di spesa ex art. 194, lett. e), del TUEL, ed euro 31.722,33 per spese relative all'area amministrativa;

8) in merito agli organismi partecipati, la mancata certificazione e il mancato allineamento contabile, ex art. 6, comma 4, del d.l. n. 95/2012, convertito in legge n. 135/2012, delle posizioni di debito/credito.

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

a) il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2014 è dipeso da una serie di circostanze, verificatesi nel periodo intercorrente tra la data di scadenza e la data di approvazione del rendiconto;

b) le criticità di cui al punto 2), lett. a, b e c sono state eliminate con il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi;

- c) si conferma il disavanzo di gestione di parte corrente di 6.639,18 euro, ma non la sua copertura con l'utilizzo dell'anticipazione di liquidità di cui al d.l. n. 66 del 2014;
- d) l'ente ha eseguito accertamenti ICI, che sono stati incassati nell'esercizio 2015;
- e) i crediti ante 2010 sono relativi a ruoli coattivi trasmessi a Riscossione Sicilia s.p.a.;
- f) al 31.12.2014 l'Ente non aveva fondi vincolati;
- g) l'importo di euro 126.924,68 dei debiti fuori bilancio scaturisce da una ricognizione fatta a luglio 2016;
- h) il precedente revisore non ha mai richiesto la certificazione dei debiti/crediti con le società partecipate.

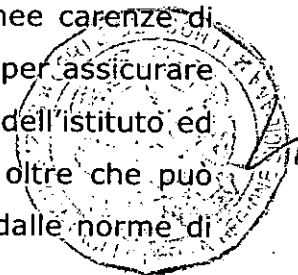
* * *

Alla luce delle deduzioni formulate dall'Ente, la Sezione ritiene di dover confermare la sussistenza delle criticità rilevate, a eccezione di quella di cui al punto 3).

Si evidenzia 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.

Oltre il limite del 40% fissato dal parametro di deficitarietà n. 4), si attesta l'ammontare dei residui passivi del titolo I rispetto al totale degli impegni della spesa corrente registrati nel corso dell'esercizio, circostanza che costituisce l'evidente sintomo delle difficoltà dell'ente a provvedere al tempestivo pagamento dei propri debiti.

Si riscontra, inoltre, il ricorso costante ad anticipazioni di tesoreria, 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.



Si riscontra un'elevata presenza di debiti fuori bilancio. Oltre a segnalare l'evidente necessità di evitare la formazione di tali passività attraverso una adeguata e prudente

programmazione finanziaria e ad effettuare un attento esame di tutte le situazioni suscettibili di provocare esborsi, la Sezione sottolinea la necessità di porre in essere tutte le misure idonee a ridurre l'entità dei debiti fuori bilancio.

Il quadro finanziario è aggravato dalla scarsa attività di riscossione dell'Ente e di recupero dei crediti pregressi. Tale attività risulta fondamentale nella prospettiva di un ripristino degli equilibri di bilancio e di una sana gestione economico-finanziaria. Si invita pertanto l'amministrazione ad adottare tutte le misure idonee a realizzare un più efficace e tempestivo recupero dei crediti.

Nella prospettiva di risanamento, si impone la riduzione delle spese di personale.

Si rappresenta la necessità di provvedere alla riconciliazione dei debiti e dei crediti reciproci con le società partecipate.

Le irregolarità riscontrate dalla Sezione manifestano una situazione fortemente critica, che necessita di essere gestita con immediatezza di interventi. Nel segnalare il persistere della crisi finanziaria strutturale dell'ente e la gravità della stessa, nei termini sopra riferiti, il Collegio evidenzia la necessità che la situazione sia affrontata attraverso un coerente ed articolato programma di risanamento.

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.

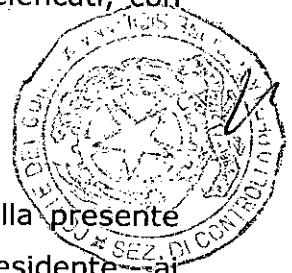
P. Q. M.

accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei profili di criticità sopra elencati, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.

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 dell'adozione delle necessarie misure correttive, oltre che al Sindaco e all'Organo di revisione dei conti del Comune di Ficarra, nonché all'Assessorato delle Autonomie Locali della Regione siciliana.

DISPONE

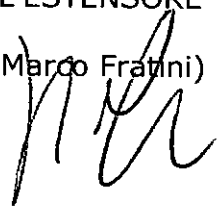


che l'ente, ai sensi dell'art. 148-bis, comma 3, del TUEL, trasmetta a questa Sezione di Controllo le misure correttive adottate dall'organo consiliare entro il termine di 60 giorni decorrenti dalla comunicazione della presente deliberazione ai fini della relativa verifica. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica delle sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio dell'11 ottobre 2016.

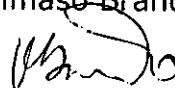
L'ESTENSORE

(Marco Fratini)



IL PRESIDENTE

(Tommaso Brancato)



DEPOSITATO IN SEGRETERIA IL 21 NOV. 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

