

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 18 dicembre 2014, composta dai seguenti magistrati:

Stefano Siragusa	- Presidente
Daniele Caprino	- 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. 196/2013/INPR dell'8 agosto 2013, 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 2012";

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione Siciliana del 19 agosto 2013, con la quale è stata comunicata al Sindaco del Comune di Carini e al Revisore dei conti la suindicata deliberazione n. 196/2013/INPR, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

esaminata la relazione dell'Organo di revisione contabile del Comune di Carini, pervenuta a questa Sezione regionale, e le risultanze dell'attività istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 417/2014/CONTR del 10 dicembre 2014 con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 18 dicembre 2014 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, rag. Giuseppe Agrusa, il Segretario generale, dott. Alessandro Gugliotta, e il Direttore contabile, rag. Salvatore Pavone.

* * *

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 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, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

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.

Da ultimo, l'art. 148 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel 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 dal patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati, di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza. Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

In ogni caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

* * *

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 2012 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 2011 e il bilancio di previsione 2012), anche in base a quanto previsto nel decreto del Presidente della Sezione n. 18/2014/CONTR con cui - nel fornire gli indirizzi relativi all'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 pericolosità, garantendo, al contempo, l'aderenza ai principi di concomitanza e concentrazione delle attività di controllo e di effettività dei relativi esiti.

* * *

L'organo di revisione del Comune di Carini ha trasmesso, in data 19 gennaio 2014, la relazione sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2012.

Dalla suddetta relazione e dall'attività istruttoria svolta sono emerse le seguenti criticità:

- 1) il ritardo nell'approvazione del rendiconto (avvenuta il 17 ottobre 2013) rispetto al termine di cui all'art. 227, comma, 2 del Tuel;
- 2) il superamento di quattro dei dieci parametri definiti dal D.M. del 18/02/2013, per la definizione di ente strutturalmente deficitario:
 - a) Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, superiori al 42 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III;
 - b) Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente;
 - c) Consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti, fermo restando che l'indice si considera negativo ove tale soglia venga superata in tutti gli ultimi tre esercizi finanziari;
 - d) L'esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento rispetto alle entrate correnti;
- 3) il basso grado di riscossione delle entrate proprie pari al 45% degli accertamenti;
- 4) lo squilibrio tra entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo, con elevate entrate derivanti da recupero evasione tributaria, che presentano un grado di realizzo pari a 23,3%;
- 5) la presenza di anticipazioni inestinte al 31/12 pari a € 3.125.726 e la contestuale presenza di un saldo positivo del fondo di cassa;
- 6) l'assenza di adeguate motivazioni del mantenimento e cancellazione dei residui attivi vetusti del Titolo I e III delle entrate

7) lo squilibrio tra residui attivi e passivi della gestione in conto capitale e la contestuale mancanza di vincoli nel fondo di cassa e l'assenza di fondi a specifica destinazione, utilizzati per cassa, da ricostituire;

8) l'elevato volume di debiti fuori bilancio da riconoscere al 31/12/2012 per un importo pari a 7.291.468,8, di cui €4.363.508,05 derivanti da sentenza SORI sono stati riconosciuti a dicembre 2013 e finanziati con risorse del bilancio 2013 e del bilancio pluriennale 2013-2015. I debiti di cui alla lettera e) risultano pari a €2.927.960,75 riconosciuti solo per €30.694,68. I rimanenti debiti sono definiti passività potenziali, prive comunque di copertura finanziaria;

9) l'irregolare utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi conto terzi con particolare riferimento ad alcune voci di spesa non in linea con il principio di tassatività di cui al principio contabile 2.25, con particolare riferimento a progetto PISTA finanziato dalla Regione per la realizzazione di progetti sperimentali per l'inclusione sociale di soggetti in condizioni di svantaggio;

10) relativamente agli Organismi Partecipati:

- la mancata ottemperanza agli adempimenti previsti dall'art. 6 comma 4 del d.l. 95/2012 relativamente alla nota informativa, e l'assenza di chiarimenti sul punto in fase istruttoria;

- l'assenza di informazioni relative agli impegni di spesa e oneri gravanti sul bilancio dell'ente per trasferimenti a favore delle società partecipate;

11) relativamente alla spesa per il personale:

- incremento dell'incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente, pari al 47,8%;

- la mancata indicazione della spesa per categorie protette tra le componenti da escludere, indicata invece nel questionario sul rendiconto 2011;

- la mancata indicazione del personale in servizio LSU nel prospetto del personale al 31 dicembre e la mancata indicazione delle spese per tale personale a carico dell'ente ai fini del rispetto delle disposizioni di cui all'art. 9 comma 28 del d.l.78/2010.

In relazione alle criticità riscontrate, l'Ente, con nota del 16.12.2014, ha dedotto quanto segue:

i) la tardiva approvazione del rendiconto 2012 è dipesa dal ritardo con cui sono stati adottati i provvedimenti di riaccertamento dei residui;

ii) il basso tasso di riscossione delle entrate è stato determinato dal fatto che il ruolo Tarsu è stato emesso a fine 2012;

- iii) i residui attivi di cui ai Titoli I e III sono stati mantenuti a seguito di determinazioni di riaccertamento dei residui;
- iv) lo squilibrio tra i residui passivi e attivi della gestione in conto capitale è determinato dal fatto che si è in presenza di residui passivi in conto capitale derivante da fondi comunali relativi ad esercizi pregressi e relativi a opere pubbliche non ancora completate;
- v) si assicura per il futuro la massima attenzione al fine di non incorrere in erronee imputazioni contabili;
- vi) è stata predisposta la nota informativa dei crediti e dei debiti reciproci tra il Comune e la Società partecipata Servizi Comunali Integrati R.S.U. s.p.a.;
- vii) l'Ente sta predisponendo gli atti per approvare il piano di riequilibrio finanziario.

* * *

La Sezione, nonostante le deduzioni formulate dall'Ente, ritiene di dover confermare la sussistenza delle criticità indicate.

Si formulano, al riguardo, le seguenti considerazioni.

La ritardata approvazione del rendiconto, intervenuta ben oltre il termine posto dal legislatore per la puntuale approvazione del suddetto documento contabile, costituisce una circostanza idonea a pregiudicare le finalità di tutela proprie dell'ordinamento contabile. L'approvazione tempestiva dei documenti contabili, infatti, consente di rispettare i termini per una corretta programmazione, evitando di sovrapporre adempimenti diversi che finiscono per ostacolare la regolare attività e che producono anche conseguenze pregiudizievoli per l'ente, che viene sottoposto alla procedura prevista dall'articolo 141 del Tuel.

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 anche 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.

Si riscontrano anche il basso grado di riscossione delle entrate proprie pari al 45% degli accertamenti, lo squilibrio tra entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo, la presenza di anticipazioni inestinte al 31/12 e la contestuale presenza di un saldo positivo del fondo di cassa, l'assenza di adeguate motivazioni del mantenimento e cancellazione dei residui attivi vetusti del Titolo I e III delle entrate, nonché lo squilibrio tra residui attivi e passivi della gestione in conto capitale.

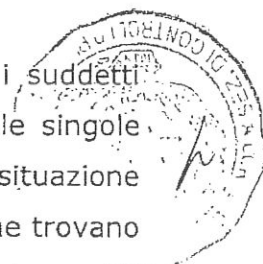
Riguardo all'imputazione dei servizi conto terzi, essa deve avvenire nel rispetto delle norme poste dal TUEL (art.168) e dai principi contabili.

Tali norme elencano una serie di ipotesi di stretta interpretazione che giustificano l'imputazione di entrate e di spese in conto terzi sempre sul presupposto della situazione di neutralità dell'ente rispetto a tali voci.

Nel caso specifico, le voci evidenziate dall'Ente non sembrano rispettare i suddetti presupposti e pertanto si richiama l'ente ad una corretta imputazione delle singole poste contabili al fine di permettere una rappresentazione fedele della situazione finanziaria evitando l'inserimento tra i servizi conto terzi di poste contabili che trovano una più corretta collocazione nelle singole voci in entrata ed in uscita all'interno del bilancio.

Peraltro si deve anche rilevare come il legislatore, con l'introduzione dell'articolo 7 del decreto legislativo 118/2011, abbia rafforzato il contenuto delle disposizioni già previgenti stabilendo che l'imputazione di singole voci nei capitoli destinati a regolamentare i servizi conto terzi non possa avvenire neppure a titolo provvisorio.

Risulta altresì confermata, con riferimento alle partecipazioni detenute dall'Ente, la carenza di informazioni e di dati sugli organismi partecipati.



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 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.

Risultano confermate, infine, le criticità relative alle spese per il personale.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria del Comune di Carini, 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 Presidente del Consiglio Comunale e al Sindaco del Comune per l'adozione delle necessarie misure correttive.

P. Q. M.

accerta la presenza, nei termini evidenziati, di tutti i profili di criticità rilevati, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.

O R D I N A

che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata al Presidente del Consiglio comunale ai fini dell'adozione

delle necessarie misure correttive, oltre che al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Carini.

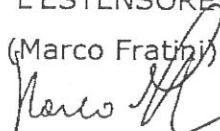
DISPONE

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 18 dicembre 2014.

L'ESTENSORE

(Marco Fratini)



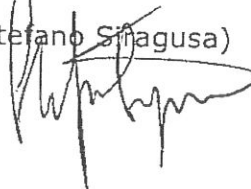
DEPOSITATO IN SEGRETERIA IL



16 FEB. 2015

IL PRESIDENTE

(Stefano Sifagusa)



IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

