

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 13 dicembre 2016, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	Presidente
Anna Luisa Carra	Consigliere
Giovanni Di Pietro	Primo 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. 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";

esaminata la relazione compilata dall'Organo di revisione contabile del comune di Misterbianco sul rendiconto 2014, trasmessa a questa Sezione tramite SIQUEL in data 16 giugno 2016 e la successiva documentazione istruttoria;

viste le osservazioni formulate dal magistrato istruttore in sede di deferimento con nota depositata in data 29 novembre 2016;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n.342/2016/CONTR con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza al fine di pronunciarsi in ordine alle anzidette osservazioni;

esaminata la memoria del Comune di Misterbianco acclarata al protocollo della Sezione al n. 11852 del 13 dicembre 2016;

uditi il relatore Primo Referendario dott. Giovanni Di Pietro, nonché, per il comune di Misterbianco, il segretario generale dott. Vincenzo Marano, la dott.ssa Rosaria Di Mulo, responsabile del settore economico finanziario ed il dott. Mario Coco, responsabile del settore tributi;

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, 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.

Alla luce delle suddette premesse, nella fattispecie la Sezione ha contestualmente proceduto, da un lato, ad accertare per il Comune di Misterbianco la regolarità finanziaria del rendiconto 2014 e, dall'altro, a valutare l'adozione di idonei provvedimenti correttivi conseguenti alle risultanze della precedente sessione di controllo finanziario (deliberazione n. 345/2015/PRSP), anche in base a quanto già previsto nel decreto del Presidente di questa 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 gravità, garantendo, al contempo, l'aderenza ai principi di concomitanza e concentrazione delle attività di controllo e di effettività dei relativi esiti.

Ciò premesso e considerato che in data 16 giugno 2016 l'Organo di revisione del Comune di Misterbianco aveva trasmesso alla Sezione la relazione sul rendiconto dell'esercizio 2014, il competente magistrato, sulla base dell'istruttoria espletata e della documentazione pervenuta, ha richiesto la pronuncia della Sezione su sei specifici profili di criticità, illustrati nella nota di deferimento.

Con nota in data 9 dicembre 2016, il Comune di Misterbianco depositava apposita memoria. Per ciascuno dei sei motivi di deferimento vengono partitamente e sinteticamente riportate le deduzioni del Comune unitamente alle valutazioni conclusive del Collegio.

1. La presenza di rilevanti criticità relative alla gestione di cassa;

La memoria trasmessa specifica le ragioni che hanno giustificato, nell'esercizio in esame, il ricorso alle anticipazioni di tesoreria e fornisce specifiche deduzioni relative all'utilizzo dei fondi vincolati.

Relativamente all'attività destinata al recupero dell'evasione tributaria si chiarisce come il comune abbia svolto un'intensa attività volta al contrasto dell'evasione tributaria peraltro riassunta in uno specifico allegato redatto dal responsabile del settore tributi allegato alla memoria trasmessa.

Il Collegio rileva, pur prendendo atto dei chiarimenti resi nella memoria trasmessa, che l'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria risulta protratto per oltre sette mesi e che lo stesso ha

comportato, quale onere aggiuntivo, la corresponsione di interessi passivi in misura superiore a dodicimila euro.

Con specifico riguardo all'utilizzo delle entrate vincolate la memoria trasmessa evidenzia in modo specifico la distinzione tra entrate con specifica destinazione rispetto a quelle prive della stessa ed indica la determinazione con la quale il responsabile dei servizi finanziari ha specificato la consistenza dei fondi vincolati.

Il Collegio tuttavia rileva che non risulta chiarito il disallineamento riscontrato, relativo agli esercizi precedenti il 2010, tra i residui attivi e passivi di parte capitale che risulta superiore ad un milione di euro.

In riferimento ai dati relativi al recupero dell'evasione tributaria si testimonia lo svolgimento di un'intensa attività di contrasto all'evasione che si concretizza nell'emissione dei ruoli coattivi.

Il Collegio evidenzia la necessità di riuscire ad incrementare l'attività di riscossione dei tributi anche attraverso modalità appositamente concordate con i debitori e rivolte a favorire un adempimento dilazionato a favore dell'ente.

Difatti i dati riferiti all'ultimo triennio testimoniano l'esistenza di un considerevole disallineamento tra l'attività di accertamento compiuta per il recupero dell'evasione tributaria e le entrate effettivamente riscosse a tale titolo.

Risulta significativo, ad esempio, verificare come nell'esercizio 2012 risultano accertamenti di poco superiori a due milioni di euro e riscossioni nello stesso esercizio e in quelli immediatamente successivi di poco superiori al venti per cento di quanto accertato.

Nell'esercizio 2013 la percentuale di riscossioni registrata nello stesso esercizio ed in quello immediatamente successivo risulta comunque di poco inferiore al trentacinque per cento rispetto agli accertamenti registrati e le medesime criticità risultano sostanzialmente confermate nell'esercizio 2014 nel quale le riscossioni relative al recupero dell'evasione tributaria risultano pari al diciotto per cento in raffronto agli accertamenti effettuati a tale titolo.

2. la presenza di considerevoli criticità relative alla gestione dei residui;

La memoria precisa che le criticità rilevate sono state espressamente prese in considerazione nell'espletamento delle operazioni relative al riaccertamento straordinario dei residui e di predisposizione del fondo crediti di dubbi esigibilità.

Si è inoltre confermato il disallineamento tra i residui attivi e passivi riferiti alle partite di giro precisando tuttavia che anche i suddetti crediti sono stati prudenzialmente tenuti in considerazione nella costituzione del fondo crediti di dubbia esigibilità.

Il Collegio rileva che costituiva obbligo specifico in capo a tutti gli enti, prima di iniziare le operazioni relative al riaccertamento straordinario, di procedere, in sede di riaccertamento ordinario dei residui alla data del 31 dicembre 2014, ad una verifica minuziosa sulla concreta esigibilità dei residui attivi ancora conservati in bilancio valutando l'eventuale sussistenza dei presupposti per uno stralcio e la successiva contabilizzazione nel conto del patrimonio.

3. l'esistenza di numerose e rilevanti criticità riferite alla situazione debitoria dell'ente;

La memoria, relativamente ai debiti riconosciuti nel corso dell'esercizio, conferma il dato contenuto nel provvedimento di deferimento così come quello relativo ai debiti ancora in corso di riconoscimento.

Relativamente alla quantificazione del contenzioso si conferma la mancata quantificazione dello stesso così come la mancanza della nota informativa destinata a riassumere i rapporti debito-credito dell'ente con le società partecipate.

Il Collegio rileva che sulla base dei dati accertati e di quelli resi disponibili con la memoria trasmessa deve evidenziarsi che sussiste un'obiettiva incertezza in merito all'effettiva situazione debitoria dell'ente.

Infatti non appare giustificabile la mancanza di informazioni da parte del competente ufficio legale in ordine alla quantificazione del contenzioso in quanto ciò determina una situazione di incertezza che rischia di pregiudicare, in assenza della predisposizione dei necessari accantonamenti a titolo prudenziale, gli equilibri di bilancio negli esercizi futuri.

Inoltre tale criticità assume una connotazione ancora più grave in quanto la mancata quantificazione del contenzioso ha reso impossibile, al momento della predisposizione del bilancio di previsione per l'esercizio 2015, operare il necessario accantonamento a titolo di fondo rischi spese legali, in palese violazione del principio contabile della competenza finanziaria (Allegato 4/2 del decreto legislativo n. 118 del 2011, punto 5.2 lettera h), con il conseguente pregiudizio che si ricollega all'attendibilità del bilancio predisposto con particolare riferimento al raggiungimento dei necessari equilibri di bilancio.

Parimenti costituisce una grave irregolarità la mancata predisposizione della nota informativa in conformità a quanto previsto dall'articolo 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012 in quanto la carenza di informazioni relative alla situazione delle società partecipate costituisce un potenziale fattore di rischio non determinato rispetto al quale, in assenza delle necessarie cautele, potrebbero manifestarsi situazioni pregiudizievoli suscettibili di avere una diretta incidenza sui bilanci futuri dell'ente.

4. la mancata indicazione dei pagamenti effettuati oltre i termini previsti dal decreto legislativo n. 231 del 2002 in difformità a quanto previsto dall'articolo 41 del decreto legge n. 66 del 2014.

La memoria trasmessa si limita a richiamare l'indicatore della tempestività dei pagamenti che attesta il rispetto dei tempi medi di pagamento nell'esercizio in esame.

Il Collegio rileva che quanto dedotto nella memoria non fa venire meno il rilievo che evidenzia il mancato rispetto di quanto previsto dall'articolo 41, comma 1, del decreto legge n. 66 del 2014 ovvero la necessità di allegare ai bilanci consuntivi delle pubbliche amministrazioni un apposito prospetto indicante i pagamenti effettuati dopo la scadenza dei termini fissati dal decreto legislativo 9 ottobre 2002 n. 231.

5. il non corretto utilizzo dei capitoli relativi ai servizi per conto terzi;

La memoria fornisce uno specifico dettaglio delle singole voci elencate nel provvedimento di deferimento motivando l'imputazione ai predetti capitoli anche se si assicura, per gli esercizi futuri, una specifica attenzione con riferimento alla natura delle entrate e delle spese imputate.

Il Collegio rileva che l'imputazione delle singole voci tra i servizi per conto di terzi può avvenire, nel rispetto di quanto stabilito dall'articolo 168 del Tuel e dal principio contabile n. 2, punto 25, solo ed esclusivamente con riferimento a fattispecie contraddistinte dalla c.d. neutralità finanziaria per le quali possa evidenziarsi una mancanza di interesse per l'ente.

Il legislatore ha difatti ritenuto che la riconduzione di singole partite contabili tra le partite di giro debba avvenire a condizione che l'ente non evidenzi uno specifico interesse e nel rispetto delle previsioni normative da ritenere di carattere tassativo.

Le singole voci evidenziate nel provvedimento di deferimento non presentano i caratteri richiesti dalle norme sopra citate e l'accertamento di tali irregolarità determina quale conseguenza la sussistenza di elementi di incertezza sull'effettivo conseguimento dell'obiettivo stabilito dalle norme che disciplinano il patto di stabilità.

6. la necessità di chiarire taluni dati relativi alla spesa per il personale;

La memoria trasmessa chiarisce, con riferimento alla corresponsione degli incentivi per il recupero ICI i criteri posti alla base dell'erogazione dei predetti emolumenti al personale.

Con riferimento alle procedure di assunzione si precisa che, nel corso dell'esercizio in esame, risultano effettuate 5 assunzioni, 1 unità appartenente alla categoria D, a tempo pieno e con contratto a tempo indeterminato e 4 unità di categoria B con contratto part-time.

Il Collegio prende atto dei chiarimenti forniti dall'ente.

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto ed accertato, il Collegio ritiene necessario segnalare le criticità indicate ai punti *sub 1,2,3,4 e 5* della presente deliberazione al fine di evitare che

la loro mancata correzione possa causare nel tempo una gestione non economica delle risorse ovvero situazioni di squilibrio.

Si ritiene peraltro sufficiente e congruo riservarsi le verifiche sull'osservanza delle predette indicazioni nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo che verranno eseguite nei prossimi anni.

Oltre a tali profili attinenti all'esercizio 2014, in sede di deferimento si rilevava poi la mancata adozione dei provvedimenti correttivi per il superamento delle criticità evidenziate dalla Corte nella pronuncia specifica n. 345/2015/PRSP relativa al rendiconto dell'esercizio precedente.

Al riguardo il Collegio ritiene di dover preliminarmente formulare in merito alcune considerazioni di carattere generale.

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 della Corte sulla gestione finanziaria degli enti territoriali) prevede che in caso di accertamento, da parte della competente Sezione regionale di controllo, 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.

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"* (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"* (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 all'ente: e ciò in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7, della legge 131 del 2003, volta 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.

E' evidente, pertanto, che l'adozione da parte della Corte di dette specifiche pronunce ha in definitiva lo scopo di dare impulso all'attuazione di opportune e idonee misure correttive da parte dell'Ente, che "chiudano" il processo circolare del controllo sui principali documenti contabili indicati dalla legge. Resta fermo, ovviamente, che la congruità ed idoneità delle stesse vanno valutate dalla Sezione allorquando verrà in possesso degli atti relativi.

Va in ogni caso posto in evidenza che tali misure correttive devono necessariamente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Sindaco, Giunta comunale, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, Organo di revisione economico finanziario) mediante atti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze. Non potranno, peraltro, essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano effetti nell'ordinamento giuridico.

Stante la natura di tale tipologia di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, dei contenuti della pronuncia specifica adottata dalla Corte deve essere informato il Consiglio comunale, al quale in ogni caso è riservata, quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente locale, la competenza esclusiva a deliberare le citate misure correttive, previa auspicabile proposta della Giunta comunale.

Ciò premesso sotto il profilo procedurale, nella fattispecie in esame questa Sezione, con deliberazione n. 345/2015/PRSP, ha adottato una pronuncia specifica relativa al rendiconto dell'esercizio 2013 del comune di Misterbianco a seguito della quale lo stesso era tenuto a valutare le criticità ivi segnalate ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

La mancata adozione delle necessarie misure correttive ha così determinato l'accertamento, almeno in parte, delle medesime criticità anche in sede di controllo del rendiconto del 2014.

In conclusione, la complessità della situazione riscontrata evidenzia, allo stato degli atti e nonostante le misure programmate, il permanere di anomalie amministrativo-contabili che, come esplicitato in motivazione, potrebbero pregiudicare gli equilibri del Comune. Pertanto, l'Amministrazione è invitata, ad attenersi a quanto già prospettato nella deliberazione n. 345/2015 e nella presente, nei sensi di cui in motivazione.

P. Q. M.

accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità, con riferimento ai motivi di deferimento sopra elencati ai n.1,2,3,4 e 5.

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 del Comune di Misterbianco.

DISPONE

che, ai sensi dell'articolo 148 *bis* del Tuel, entro sessanta giorni dalla comunicazione della presente deliberazione, dovranno essere trasmesse le misure correttive relative alle criticità come sopra accertate per la successiva valutazione di questa Sezione.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 13 dicembre 2016.

L'ESTENSORE
(Giovanni Di Pietro)



IL PRESIDENTE
(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il 2017 27 GEN. 2017

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

CORTE DEI CONTI
SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA
SERVIZIO DI SUPPORTO

Al Consiglio comunale per il tramite del suo Presidente del Comune di MISTERBIANCO
Al Sindaco del Comune di MISTERBIANCO
All'Organo di Revisione del Comune di MISTERBIANCO

Si trasmette copia della deliberazione indicata in oggetto adottata nell' Adunanza del 13 DICEMBRE 2016 e lettera di trasmissione, da inoltrare ai destinatari indicati in indirizzo.
Si prega di dare sollecito riscontro dell'â€™avvenuta ricezione da parte dei destinatari esclusivamente a mezzo posta elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo:
sicilia.controllo@cor-teconticert.it

LÀ SEGRETERIA