



REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 15 settembre 2015, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo - Presidente
Licia Centro - Consigliere
Gioacchino Alessandro - 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.) e in particolare l'art. 148 bis;

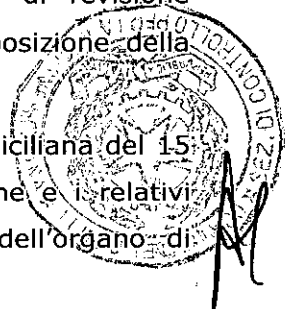
visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

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 a 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 15 settembre 2014, con la quale è stata inoltrata la suindicata deliberazione e 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 Ribera (AG) sul rendiconto 2013, pervenuta a questa Sezione tramite SIQUEL in data 14 novembre 2015, e la successiva documentazione istruttoria;

richiamata la deliberazione n. 122/2014/PRSP di questa Sezione regionale di controllo, relativa al controllo finanziario sul rendiconto 2012;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 204/2015/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 da parte dell'ente, a firma del Sindaco, n. prot. 1960 del 9 settembre 2015 (acclarata al n. prot. Cdc 6996) e la documentazione ad essa allegata;

udito il relatore referendario Gioacchino Alessandro;

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.

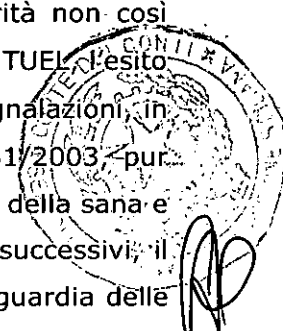
– e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

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 deficiarietà 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.

Nell'ambito dell'istruttoria per i controlli di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della L. 266/2005, questa Sezione, esaminata la citata relazione redatta dall'organo di revisione dell'Ente, ha formulato la richiesta di numerosi chiarimenti. Alla luce degli approfondimenti istruttori e nonostante le risposte fornite si è ritenuto il permanere delle seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2013 (07/08/2014) e di altri documenti contabili (bilancio di previsione, atti di salvaguardia degli equilibri, ecc.) rispetto ai termini di legge associato ad un carente monitoraggio della gestione e dei relativi equilibri durante l'esercizio provvisorio;
2. la sussistenza di incertezze in ordine all'effettiva situazione dei residui attivi e passivi, con refluenza sull'attendibilità del risultato di amministrazione, attesa la mancata adozione del provvedimento di riaccertamento dei residui ai sensi dell'art. 228 comma 3, del Tuel;
3. il disallineamento tra residui attivi e passivi nella quale si ravvisa un totale dei residui passivi superiore al totale dei residui attivi per oltre 1,2 milioni di euro. Più nel dettaglio si evidenzia come la tale differenza è determinata in prevalenza dalla parte in conto capitale: i residui passivi del titolo II (circa euro 3,8 milioni) superano infatti i residui attivi, relativi al titolo IV e V delle entrate, (euro 2,6 milioni). Tale circostanza, in presenza di un ammontare di cassa pari a euro 441.048,36, appare

- come possibile indice di criticità nelle procedure di pagamento dei debiti dell'Ente, con conseguenze sul "sostanziale" rispetto dei vincoli inerenti il "Patto di Stabilità";
4. la mancata attivazione di procedure per la tempestiva acquisizione dagli organismi partecipati delle informazioni contabili necessarie alla valutazione della attività svolta dagli stessi, anche al fine dell'effettivo rispetto dell'art. 6, comma 4, del D.L. 95/2012 e delle possibili refluenze sugli equilibri dell'ente, nonché l'assenza di concrete misure correttive nonostante la criticità sia stata accertata negli esercizi precedenti;
 5. la sussistenza di debiti fuori bilancio in misura superiore al parametro di deficitarietà (6,74% sui valori di accertamento delle entrate correnti a fronte di una soglia dell'1%). Da una ricognizione delle situazioni debitorie in data 04/12/2014 sono scaturiti debiti fuori bilancio per complessivi € 1.171.223,35. Dai suddetti debiti sono stati riconosciuti solo € 223.616,43, mentre sono ancora in corso di riconoscimento debiti per € 996.101,43 la cui copertura era stata rinviata agli esercizi successivi, parte dei quali risulterebbero privi di copertura finanziaria. La formazione di debiti fuori bilancio costituisce un fattore di rischio per gli equilibri e per la stabilità degli esercizi successivi, soprattutto nel caso in cui si dovesse consolidare la deleteria prassi di trasferire l'onere finanziario agli esercizi successivi, seppur riferito a partite debitorie pregresse. Quest'ultimo fenomeno, qualora riguardi spese non impreviste di cui l'ente era a conoscenza entro il termine dell'esercizio di riferimento (da cui l'obbligo giuridico di provvedere alla loro contabilizzazione), può avere effetti elusivi sul rispetto dei limiti del patto di stabilità;
 6. la mancata definizione dei rapporti finanziari pendenti con il gestore ATO SO.GE.I.R. S.p.a., per un importo pari a € 259.901,05 e l'incapacità di dare sostenibilità ai conseguenti obblighi gravanti sull'ente, garantendo, anche in termini di cassa, gli equilibri di bilancio;
 7. il mancato rispetto dell'art. 188, comma 1-quater, del TUEL che, in caso di presenza di debiti fuori bilancio, per i quali non siano stati validamente adottati i provvedimenti per il loro ripiano (art.193 del TUEL), fa divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge.
 8. L'inottemperanza dell'ente all'obbligo di adottare provvedimenti ed azioni correttive rispetto alla pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL di questa Sezione (deliberazione n. 122/2014/PRSP depositata il 29/08/2014). In merito, nonostante l'espressa indicazione della Sezione, l'ente non ha comunicato gli auspicati provvedimenti correttivi atti a porre rimedio ed evitare il pericolo di aggravamento della già difficile situazione finanziaria.

All'odierna Adunanza pubblica, nessuno era presente in rappresentanza dell'ente che, comunque, ha fatto pervenire la memoria citata in premessa.

Venendo alle deduzioni dell'ente sui punti di merito, in sintesi l'ente riferisce quanto segue.

- per quanto riguarda il punto sub 2, precisa che, in ossequio a quanto richiesto con la deliberazione n. 122/2014/PRSP, si è provveduto con determina dirigenziale n. 112 del 21/04/2015, che viene allegata alla memoria, ad effettuare la ricognizione dei residui attivi e passivi al 31/12/2014 (inserita tra gli allegati al Conto Consuntivo 2014);

- per quanto riguarda il punto sub 3 specifica che con la precitata determina dirigenziale in sede di riaccertamento dei residui al 31/12/2014 si sono eliminati residui passivi del titolo II per un importo di € 1.432.039,59 e residui attivi del titolo IV per € 893.474,39;

- per quanto riguarda il punto sub 5 porta a conoscenza che con delibera del Consiglio Comunale n. 57 del 25/08/2015 (redatta in data 04/12/2014 ed inserita all'o.d.g. del Consiglio dal 29/12/2014) si è provveduto ad effettuare una ricognizione dei debiti fuori bilancio pari ad € 1.171.223,35 e si è data copertura nel seguente modo:

a) € 156.129,41 sui residui anno 2013 e precedenti;

b) € 874.339,27 sui vari capitoli del Bilancio 2014;

c) € 140.754,67 sui capitoli del Bilancio pluriennale 2014-2016 relativi all'anno 2015. Precisa in proposito che le parcelle dei legali di fiducia dell'Ente ammontavano alla data del 4 dicembre 2014 ad € 465.835,86 e che si è provveduto a scaglionare gli impegni nel biennio 2014-2015 senza aggravii per l' Ente;

- per quanto riguarda il punto sub 6, riferisce che il debito fuori bilancio nei confronti della SO.GE.I.R. al 20 ottobre 2014 ammonta ad € 61.258,66;

- per quanto riguarda il punto sub 8 evidenzia che si è dato riscontro con la tardiva delibera di Consiglio Comunale n. 57/2015 e con la Determina Dirigenziale N. 112 del 21/04/2015 che è parte integrante della proposta di delibera in corso di approvazione da parte del Consiglio Comunale del rendiconto 2014.

Sui rimanenti punti non vengono fornite deduzioni.

La Sezione prende atto dei provvedimenti sopra riferiti, tardivamente, adottati dall'ente in ottemperanza alla pronuncia sul rendiconto 2012. A parte l'ingiustificata discrasia tra il dato relativo al debito verso l'ATO riferito dall'ente (61.258,66 euro) e quello emerso in sede istruttoria sub punto 6 (259.901,05 euro), in costanza peraltro dell'incertezza derivante dalla persistente inottemperanza all'obbligo di conciliazione dei

rapporti debito/credito tra l'ente e gli organismi partecipati (cfr. sub punto 4), è evidente che, per il resto, quanto rappresentato nelle deduzioni dell'ente conferma, con riferimento all'esercizio oggetto del presente controllo, le gravi criticità rilevate e segnatamente, quelle relative alla presenza di debiti fuori bilancio in misura notevolmente superiore alla soglia di deficitarietà. Ciò costituisce un indice oggettivo di pericolo e precarietà degli equilibri di bilancio, almeno con riferimento all'esercizio oggetto del controllo, soprattutto ove si consideri la presenza di debiti non riconosciuti entro la chiusura dell'esercizio. Va comunque positivamente valutato il riconoscimento di tutti i riferiti debiti che, stando a quanto riferito in memoria, avrebbero ricevuto la relativa copertura (si rammenta che in difetto vige il divieto di cui all'art. 188, comma 1 quater, del Tuel, cfr. sub punto 7), fermo restando che il fenomeno sottende criticità gestionali e contabili già segnalate nella precedente deliberazione che devono essere costantemente monitorate e tempestivamente affrontate dall'ente.

La memoria dell'ente non fornisce, in definitiva, sui singoli profili di deferimento, giustificazioni adeguate o riscontri oggettivamente diversi da quanto emerso in sede istruttoria, salvo l'indicazione dell'adozione di talune misure, peraltro imposte *ex lege*, nell'anno 2014 (ciò che sarà oggetto di verifica nel successivo controllo finanziario), quali il riaccertamento dei residui (che sarà attentamente valutato, unitamente agli adempimenti imposti dalla nuova contabilità armonizzata e in riferimento alla effettiva sussistenza di adeguate motivazioni per il mantenimento di una mole di residui attivi che, anche dopo il riferito riaccertamento, appare comunque assai elevata) o, per l'appunto, il riconoscimento dei debiti fuori bilancio già rilevati.

Anche sui rimanenti punti, per i quali non sono state prodotte deduzioni, si devono ritenere confermati il motivo di deferimento.

La Sezione ritiene, pertanto, di dovere adottare una pronuncia di accertamento ai sensi dell'art. 148 bis TUEL, invitando l'ente ad intervenire – salvo quanto già realizzato nel 2014 - con misure strutturali e puntuali atte a ripristinare o a rendere più effettivi gli equilibri di bilancio, eliminando al contempo quei fattori di perplessità (fra tutti la necessità di riaccertare i residui attivi e definire la situazione debitoria, ivi compresa quella con gli organismi partecipati) che possono pregiudicare l'attendibilità dei risultati contabili, oltre che refluire in termini potenzialmente elusivi sul rispetto dei vincoli di finanza pubblica (si pensi al rinvio del riconoscimento e del pagamento dei debiti ad esercizi successivi a quelli in cui gli stessi emergono

Al contempo si deve osservare che l'effetto preclusivo sulle spese o sui programmi di spesa privi di copertura o sostenibilità finanziaria disposto dall'art. 148 bis del TUEL, laddove ne ricorrano i presupposti, opera *ex lege* nel caso non siano trasmessi i provvedimenti correttivi ovvero qualora su di essi intervenga una verifica negativa della Sezione, e che, in ogni caso, fermo restando quanto segnatamente disposto con la

presente deliberazione, la concreta ed effettiva applicazione dell'effetto preclusivo è rimessa alla piena responsabilità degli amministratori e funzionari, e potrà essere accertata dalla Sezione nei successivi momenti di verifica della gestione finanziaria dell'Ente.

P. Q. M.

- accerta la presenza, allo stato degli atti e nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità con riferimento ai surriferiti motivi di deferimento.

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 Ribera (AG).

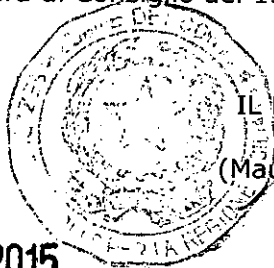
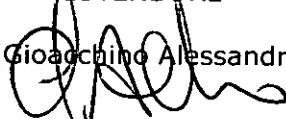
DISPONE

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

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 15 settembre 2015.

L'ESTENSORE

(Gioacchino Alessandro)



IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)



Depositata in segreteria il **30 NOV. 2015,**

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris RASURA

