

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 Acì Bonaccorsi sul rendiconto 2014, trasmessa a questa Sezione tramite SIQUEL in data 22 novembre 2015 e la successiva documentazione istruttoria;

viste le osservazioni formulate dal magistrato istruttore in sede di deferimento con nota depositata in data 30 novembre 2016;



vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n.351/2016/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 Aci Bonaccorsi acclarata al protocollo della Sezione al n. 11858 del 13 dicembre 2016;

uditi il relatore Primo Referendario dott. Giovanni Di Pietro, nonché, per il comune di Aci Bonaccorsi, il Sindaco dott. Mario Alì e la dott.ssa Adriana Laurini responsabile del settore economico finanziario;

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.

Ciò premesso e considerato che in data 22 novembre 2015 l'Organo di revisione del Comune di Aci Bonaccorsi 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 tre specifici profili di criticità, illustrati nella nota di deferimento.

Con nota in data 12 dicembre 2016, il Comune di Aci Bonaccorsi depositava apposita memoria. Per ciascuno dei tre motivi di deferimento vengono partitamente e sinteticamente riportate le deduzioni del Comune unitamente alle valutazioni conclusive del Collegio.

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

La memoria trasmessa ha specificato che le anticipazioni di tesoreria sono state utilizzate non costantemente nel corso dell'esercizio finanziario ma solo per affrontare momentanee carenze delle disponibilità di cassa.

Il rilevato disallineamento tra i residui attivi e passivi di parte capitale viene giustificato per la diversa modalità temporale di riscossione delle entrate e di pagamento delle relative spese.

L'assenza di riscossioni relative al recupero dell'evasione tributaria deriva dall'impossibilità di contabilizzare nel medesimo esercizio finanziario l'attività di riscossione riferita agli accertamenti a tale titolo compiuti.

Il Collegio rileva che, sulla base dei dati riportati nel questionario, il ricorso alle anticipazioni di tesoreria risulta costante nel corso dell'esercizio finanziario e si registra, a fine esercizio, un debito non regolarizzato pari a diciottomila euro.

In riferimento al rilevato disallineamento tra i residui attivi e quelli passivi di parte capitale lo stesso, in assenza della richiesta specificazione sull'utilizzo di entrate vincolate per finalità di cassa come previsto dall'articolo 195 del Tuel, evidenzia, in assenza di una corrispondente giacenza in termini di cassa vincolata, che l'ente ha fatto ricorso alle entrate vincolate per fronteggiare le carenti disponibilità di cassa senza provvedere alla ricostituzione delle stesse entro il termine dell'esercizio finanziario.

Con specifico riguardo alla riscossione delle entrate relative al recupero dell'evasione tributaria l'analisi dei dati riferiti all'ultimo triennio evidenzia l'incapacità dell'ente di recuperare risorse essenziali per la gestione dell'ente.

Infatti nel predetto intervallo temporale, non limitato alla singola annualità, l'ente, a tale titolo, pur evidenziando un miglioramento non raggiunge tassi di riscossione realmente soddisfacenti.

Difatti nell'esercizio 2012 vengono riscosse entrate non superiori al dieci per cento, nel 2013 riscossioni pari al ventisette per cento e nel 2014 si raggiunge un valore che è pari al trentanove per cento rispetto agli accertamenti compiuti nei medesimi anni.

2. la presenza di criticità riferite alla situazione debitoria;

La memoria trasmessa conferma la presenza di debiti riconosciuti nel corso dell'esercizio di importo pari a 16.224,77 euro e la presenza di un contenzioso che risulta quantificato in un ammontare pari a 58.000,00 euro.

Relativamente alla nota informativa prescritta dall'articolo 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012 si conferma la mancata predisposizione della stessa motivando il predetto inadempimento in considerazione della mancata trasmissione dei dati contabili da parte delle società partecipate.

Il Collegio rileva innanzitutto che la nota del revisore non specifica, relativamente ai debiti non riconosciuti, la presenza delle necessarie attestazioni rese dai responsabili dei servizi dell'ente.

Inoltre il valore del contenzioso come descritto nella memoria è quello relativo ai giudizi nei quali l'ente risulta ricorrente mentre, come attestato nella nota del revisore, sussistono ulteriori giudizi nei quali può presumersi la soccombenza di importo pari a 80.000,00 euro. Infine la mancata predisposizione della nota informativa attestante i rapporti debito- credito con le società partecipate, oltre a costituire uno specifico inadempimento della disposizione normativa richiamata, costituisce un elemento di incertezza in ordine alla esatta quantificazione dell'esposizione debitoria complessiva dell'ente che può essere modificata in modo significativo per effetto di eventuali andamenti negativi delle partecipate.

3. la necessità di verificare il rispetto del patto di stabilità nell'esercizio 2014;

La memoria fornisce specifiche deduzioni relativamente all'utilizzo degli spazi finanziari per il pagamento delle spese in conto capitale attestando inoltre, con specifico riguardo alle imputazioni relative ai capitoli riferiti ai servizi per conto terzi, una perfetta corrispondenza tra entrate e spese registrate e la mancanza di effetti al fine dell'accertamento del rispetto del patto di stabilità.

Il Collegio rileva che, sulla base di quanto riportato nel questionario, l'ente non risulta avere attestato l'impiego esclusivo delle maggiori risorse disponibili grazie all'utilizzo degli spazi finanziari per il pagamento di spese in conto capitale.

In particolare l'ulteriore documentazione prodotta conferma che l'ente ha utilizzato le maggiori risorse per il pagamento di spese in conto capitale pari a 205.000,00 euro e non come previsto per l'intero importo di 280.000,00 euro e pertanto ciò determina la necessità

di considerare che l'ente, per l'esercizio finanziario 2014, non risulta avere rispettato l'obiettivo in materia di patto di stabilità.

Sarà cura del comune di Aci Bonaccorsi, a seguito del predetto accertamento, di effettuare le necessarie comunicazioni volte a rettificare i dati precedentemente trasmessi in sede di monitoraggio per la verifica del rispetto del predetto vincolo di finanza pubblica.

Inoltre risultano effettuate imputazioni di talune voci tra i capitoli relativi ai servizi per conto terzi che non rispettano i criteri e le regole fissate dall'articolo 168 del Tuel ed il principio contabile n. 2, punto 25 dal momento che non si rinviene il necessario criterio della neutralità ovvero la carenza di interesse per l'ente richiesto dalle suddette norme al fine di giustificare la riconduzione nei predetti capitoli.

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto ed accertato, il Collegio ritiene necessario segnalare le criticità indicate ai punti *sub 1,2 e 3* 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.

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).

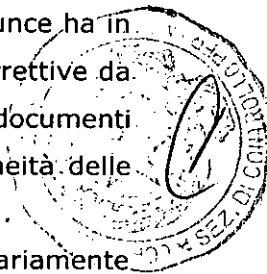
Nel caso in cui, invece, sussistono squilibri meno rilevanti o irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL, l'esito del controllo demandato alla Corte può, comunque, comportare eventuali segnalazioni all'ente: e ciò in chiave collaborativa, 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.

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 prospettato 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 e 3.

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 Acì Bonaccorsi.

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** - 8 FEB. 2017

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA
(Boris Rasura)