



Deliberazione n. ³²⁸2015/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 20 ottobre 2015, composta dai Magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Anna Luisa Carra	- Consigliere
Francesco Antonino Cancilla	- 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. 95/2014/INPR del 30 luglio 2014 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 2013";



vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 16 settembre 2014, con la quale è stata inoltrata all'ente la suindicata deliberazione con 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 Cinisi sul rendiconto dell'esercizio 2013, pervenuta a questa Sezione tramite SIQUEL, e la successiva documentazione istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 260/2015/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 dell'ente depositata il 16 ottobre 2015;

udito il relatore, referendario Francesco Antonino Cancilla;

uditi in rappresentanza dell'ente il Sindaco, l'Assessore al bilancio e il Dirigente responsabile del Settore 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, tanto più a seguito del novellato quadro scaturito dalle legge costituzionale n.1 del 2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 213 del 2012.



La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale peculiare forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. la sentenza n. 39 del 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 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, in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di legalità-regolarità) ma dinamica.

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 n. 213 del 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 sessanta 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 e 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 la 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 del 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 del 2013).

Nel caso in cui, invece, sussistano 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 n. 131 del 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 tale evenienza l’ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per il superamento delle criticità.

Nell’ambito dell’istruttoria per i controlli di cui all’art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, questa Sezione, esaminata la relazione redatta dall’organo di revisione del Comune di Cinisi, ha rilevato le seguenti criticità:

1. il ritardo nell’approvazione del rendiconto della gestione 2013 rispetto ai termini previsti dall’art. 227 del TUEL (delibera del Consiglio comunale n. 36 del 25/07/2014);
2. la mancata compilazione della banca dati Sirtel;
3. il superamento di due parametri indicati dal D.M. 18/02/2013 per l’individuazione degli enti in condizione di deficiarietà strutturale:

-parametro n. 3: volume dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi e di cui al titolo I e III pari al 96,62% degli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III (soglia 65%);

parametro n. 4: volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I pari al 45,84% degli impegni della medesima spesa corrente (soglia 40%);



4. in merito ai flussi di cassa, una differenza negativa di parte corrente pari a euro 2.683.970,85, di cui euro 1.354.923,22 in conto competenza ed euro 1.329.047,63 in conto residui;
5. il disallineamento tra entrate (euro 823.770,90) e spese (euro 171.730,82) correnti aventi carattere non ripetitivo;
6. in merito alle società partecipate:
- a)- il mancato allineamento contabile delle posizioni di debito/credito con la società partecipata "GESAP" che vanta un credito nei confronti dell'Ente di euro 597.448,23 a fronte di un credito del Comune nei confronti della stessa società per euro 139.456,00;
- b)- l'incertezza delle informazioni relative ai rapporti di debito/credito del Comune con la società "Servizi Comunali Integrati in liquidazione"; nella nota informativa ex art. 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012 risultano residui passivi del Comune pari complessivamente ad euro 2.235.922,66, di cui euro 2.015.444,18 per costo del servizio ed euro 220.478,48 per quote associative;
7. la modesta attività di riscossione delle entrate per recupero dell'evasione tributaria e delle entrate derivanti da sanzioni amministrative per violazione del Codice della strada; inoltre, occorrono chiarimenti circa l'applicazione dell'ICI e dell'IMU ai terreni edificabili secondo il vigente Piano regolatore generale;
8. in relazione ai residui:
- a)-la modesta riscossione dei residui vetusti, con anzianità superiore a cinque anni, del titolo I (pari a euro 1.788.160,34) e III (pari a euro 1.122.543,47);
- b)- l'elevato ammontare dei residui attivi pari complessivamente ad euro 11.538.615,96 di cui euro 3.954.563,88 riferiti all'anno 2013;
- c)- lo squilibrio tra i residui attivi del titolo VI e quelli passivi del titolo IV;
9. l'elevata consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio, per l'importo di euro 140.566,94, pari all'1,38% delle entrate correnti;
10. irregolare utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi conto terzi con particolare riferimento all'imputazione di alcune voci non in linea con la tassatività di cui al principio contabile n. 2.25 (CPDEL per euro 1.583, registrazione contratti per euro 4474);
11. la mancata riduzione della spesa inerente la manutenzione, il noleggio e l'esercizio autovetture rispetto alla spesa sostenuta per la stessa finalità nel 2011, ai sensi dell'art. 6 comma 13, del decreto legge n. 78 del 2010;



12. il perdurare di una situazione di grave carenza di liquidità, che dà luogo al ricorso ad anticipazioni di tesoreria. Tale situazione legata alla difficoltà dell'Ente nella gestione delle riscossioni è peraltro confermata dalla permanenza in bilancio di residui attivi del titolo I e III vetusti, in parte relativi ai proventi derivanti dalla lotta all'evasione tributaria;

13. l'importo elevato del contenzioso, che ha comportato accantonamenti per 1.000.000 (punto 1.5.2.); per contro, nella nota del revisore il contenzioso pendente è quantificato in poco più di 20.000 euro;

14. in merito alla spesa del personale:

a)-l'eccedenza di personale in servizio rispetto a quanto previsto in dotazione organica;

b)-la mancata adozione del "PEG 2013";

c)- la mancata indicazione dell'incidenza delle spese per personale rispetto alla spesa corrente (punto 6.12).

Si rileva che gran parte dei profili di criticità sono stati già oggetto di pronuncia di accertamento in merito al rendiconto 2012, con la deliberazione n. 87/2015/PRSP della Sezione; successivamente, il Consiglio comunale del Comune di Cinisi, con propria deliberazione n. 38 del 23.04.2015 avente ad oggetto: "Adozione misure correttive - deliberazione della Corte dei Conti n. 87/2015/PRSP", si è limitato a prendere atto delle criticità rilevate.

Nell'imminenza dell'adunanza odierna il Comune ha presentato una memoria.

La Sezione osserva che, malgrado le deduzioni del Comune di Cinisi contenute in memoria, sussistono quasi tutte le criticità che sono state oggetto di deferimento.

In relazione al primo motivo, l'amministrazione ha precisato che il ritardo nell'approvazione del rendiconto è derivato dagli adempimenti consequenziali all'insediamento del nuovo consiglio comunale. Il Collegio rileva che l'ente deve assicurare l'osservanza dei termini di legge, atteso che la sana gestione finanziaria presuppone la tempestività degli adempimenti connessi al cd. "ciclo del bilancio".

In merito al secondo punto, il Comune ha affermato che il mancato inserimento delle informazioni nella banca dati SIRTEL deriva da un'anomalia del sistema informatico. L'Ente va sollecitato a contattare direttamente il servizio informatico della sede centrale della Corte per superare il problema.

In ordine al terzo punto, è palese che il Comune ha superato i limiti fissati dai seguenti parametri indicati dal D.M. 18/02/2013: n. 3, che attiene ai residui attivi, e n. 4, concernente il



residui passivi. L'amministrazione ha ammesso la criticità relativa ai residui attivi, imputandola ai ritardi nella riscossione dei ruoli e al contenzioso pendente innanzi alla giustizia tributaria, che si è caratterizzato per esiti contrastanti dei giudizi; ha peraltro precisato di avere esercitato i poteri di vigilanza sull'esattore e di essersi attivato costantemente per il recupero coattivo dei crediti. Nella memoria viene poi evidenziato che i residui passivi riguardano prevalentemente importi pretesi dall'ATO Servizi comunali integrati s.p.a. e oggetto di contenzioso.

Il Comune non ha specificamente contestato le criticità di cui al quarto e al quinto motivo di deferimento, relative rispettivamente ai flussi di cassa e al disallineamento tra entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo. L'Ente va esortato a una più attenta pianificazione finanziaria, che dovrà tener conto delle effettive percentuali di riscossione delle entrate.

In merito al sesto punto, l'amministrazione ha confermato il disallineamento contabile con le società partecipate, verso le quali ha intrapreso azioni giudiziarie, contestando i crediti vantati dalle stesse.

Per ciò che attiene al settimo motivo della relazione, l'amministrazione ha ammesso la bassa percentuale di riscossione delle entrate derivanti da recupero dell'evasione tributaria e da sanzioni per violazione del Codice della Strada; ha aggiunto che sono stati emessi ottantasei avvisi di accertamento per ICI e IMU relativa alle aree edificabili e che una parte dell'IMU pagata dai contribuenti è stata trattenuta dall'Agenzia delle Entrate; ha ribadito le difficoltà conseguenti all'esito del contenzioso proposto nei suoi confronti innanzi alla Commissione tributaria. La Sezione evidenzia che l'ente è tenuto ad espletare in maniera puntuale le attività di accertamento tributario e a procedere in modo solerte alla riscossione coattiva dei tributi; inoltre, ha l'obbligo di vigilare sull'efficienza e sulla tempestività dell'esattore nel recupero dei crediti, al fine di impedire la prescrizione e di conseguire l'esito positivo delle eventuali procedure esecutive. Va pure considerato che residui inesigibili o comunque non riscuotibili, se mantenuti nel rendiconto, incidono necessariamente sull'attendibilità dell'avanzo di amministrazione, con ricadute negative sugli equilibri di bilancio. Occorre quindi particolare attenzione in sede di riaccertamento.

In merito all'ottavo motivo, concernente la presenza di consistenti residui, si rinvia a quanto sopra esposto sul secondo e sul settimo punto della relazione.

In ordine al nono punto, il Comune nella relazione depositata nel corso dell'istruttoria, cui fa rinvio la memoria, ha elencato i debiti fuori bilancio; si tratta di debiti riconosciuti ex art. 194 lett. a) TUEL (per l'importo di euro 83.279), ex art. 194 lett. d) (per l'importo di euro



20.791,04) ed ex art. 194 lett. e) TUEL (per l'importo di euro 26.495,91). A tal proposito, il Collegio osserva che i debiti fuori bilancio costituiscono posizioni debitorie maturate al di fuori del sistema, poiché si riferiscono ad uscite per le quali manca un'originaria previsione di spesa ovvero a spese effettuate in violazione delle procedure stabilite dalle norme di contabilità. La corretta programmazione e la sana gestione finanziaria dell'Ente locale, per contro, richiedono che tutte le spese siano anticipatamente previste nel documento di bilancio approvato dal Consiglio comunale e che le decisioni di spesa siano prese nel rispetto delle norme giuscontabili che ne disciplinano la procedura (artt. 151 e 191 TUEL).

In merito al decimo motivo, concernente i capitoli dei servizi conto terzi, il Comune ha precisato che per l'importo di euro 1.583 è stato indicato il codice SIOPE errato, mentre per l'altro importo di euro 4.474 relativo alla registrazione dei contratti si è proceduto alla regolarizzazione nell'esercizio successivo. La Sezione non può non sottolineare che le voci indicate dal principio contabile n. 2.25 sono tassative, sicché non è ammesso un loro utilizzo difforme, neanche in modalità provvisoria per anticipazioni. Le ipotesi descritte dal principio contabile n. 2.25, peraltro, hanno la caratteristica comune della riconducibilità al principio generale, secondo il quale è ammessa l'imputazione nei servizi in conto terzi solo delle entrate e delle spese che l'ente abbia posto in essere nell'interesse esclusivo di un altro soggetto e che, come tali, non siano ascrivibili, neppure in via mediata ed indiretta, alle finalità istituzionali dell'Ente medesimo.

In ordine all'undicesimo punto della relazione, il Comune ha dedotto che la mancata riduzione della spesa per autovetture è dovuta a spese obbligatorie, quali le tasse di proprietà, le spese di revisione, le coperture assicurative e le manutenzioni su mezzi che sono ormai vetusti.

In merito al dodicesimo motivo, l'amministrazione ha confermato la carenza di liquidità, che ha reso necessario il ricorso all'anticipazione di tesoreria ma ha evidenziato che gli importi ottenuti sono stati rimborsati entro la fine dello stesso esercizio; inoltre, ha dedotto che il fondo di solidarietà comunale ha assorbito una parte significativa degli incassi dell'IMU. Va sottolineato che nel vigente sistema l'anticipazione di tesoreria è configurata come una forma di finanziamento a breve termine per consentire all'ente di fronteggiare momentanei problemi di liquidità; pertanto, essa non può divenire una costante e prolungata modalità di finanziamento. Il frequente utilizzo dell'anticipazione, inoltre, non solo determina un aggravio finanziario in conseguenza degli interessi passivi sulle somme anticipate ma,



soprattutto, è sintomatico di un palese squilibrio nella gestione di competenza oltre che di una sostanziale inadeguatezza dell'ente a far fronte alle spese con le entrate ordinarie.

In merito al tredicesimo punto della relazione, l'ente ha precisato che l'accantonamento di una quota rilevante dell'avanzo, maggiore di quella indicata dal revisore, si riferisce al contenzioso con le società partecipate e specialmente con Servizi comunali integrati RSU s.p.a. E' chiaro che i rapporti con gli organismi partecipati e la loro pregressa gestione hanno inciso in maniera negativa sugli equilibri finanziari dell'ente.

In merito alle spese per il personale, di cui al quattordicesimo punto della relazione, il Comune ha dedotto che: a)- non vi è personale in eccedenza; b)- l'adozione del PEG è solo facoltativa; c)-le spese per il personale, se si includono i dipendenti dell'ATO, sono pari al 50,96 per cento rispetto a quelle correnti; per contro, se non si considera il personale dell'ATO, il rapporto è pari al 40,45 per cento. Il Collegio non può non rilevare che si rende necessario un attento dimensionamento della dotazione organica, al fine di assicurare sia l'efficienza dell'apparato amministrativo sia la sostenibilità finanziaria nel medio lungo periodo, considerato che la spesa per il personale, in quanto fissa, obbligatoria e costante, comporta l'irrigidimento del bilancio.

In merito alle misure correttive occorrenti a seguito della deliberazione n. 87/2015/PRSP sul rendiconto 2012, la Sezione rileva che la deliberazione del Consiglio comunale n. 38 del 23 aprile 2015 consiste in una mera presa d'atto.

In conclusione, in considerazione della gravità della situazione finanziaria del Comune, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3 TUEL, la Corte accerta le criticità sopra descritte, per le quali l'ente dovrà adottare entro sessanta giorni puntuali misure correttive e relazionare alla Sezione nei termini di legge per le necessarie verifiche.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana:

accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei profili di criticità sopra illustrati con riferimento ai punti n. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10 (in parte), 12, 13, 14 (in parte), nonché con riferimento alle misure correttive conseguenti alla deliberazione n. 87/2015/PRSP di questa Sezione;

O R D I N A

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata - ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive - al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione dei conti del Comune di Cinisi;

DISPONE

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

Così deliberato in Palermo il 20 ottobre 2015

L'ESTENSORE

(Francesco Antonino Cancilla)



IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)



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

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

