

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 9 luglio 2014, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo - Presidente
Corrado Borruso - Consigliere
Giovanni Di Pietro - 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. 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 inoltrata la suindicata deliberazione, nonché 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 Grammichele sul rendiconto 2012, pervenuta a questa Sezione tramite SIQUEL in data 13 marzo 2014, e la successiva documentazione istruttoria;



vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 127/2014/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 pervenuta in data 04.07.2014, prot. Cdc n. 5772;

udito il relatore referendario dott. Giovanni Di Pietro;

uditi, in rappresentanza dell'ente, il sindaco sig. Salvatore Canzoniere e la dott. Giuliana Raniolo, responsabile del servizio 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.

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 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. 39/2014) 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 deficitarietà 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 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 ed 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.

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 del Comune di Grammichele, ha formulato la richiesta di numerosi chiarimenti.

Nonostante le risposte fornite, ed alla luce degli approfondimenti istruttori, si è ritenuto il permanere delle seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2012 (06/08/2013);
2. l'utilizzo di fondi aventi specifica destinazione per impieghi di parte corrente, in ordine ai quali non è stato comunicato l'ammontare, nonché il ricorso ad anticipazioni di cassa non restituite a fine esercizio per l'importo di € 44.021,53;
3. il basso grado di riscossione delle entrate proprie e la presenza di un consistente volume di residui attivi dei titoli I e III in rapporto alle entrate dei medesimi titoli, provenienti sia dalla gestione di competenza che da quella dei residui, in misura tale da superare i relativi parametri obiettivi per gli enti strutturalmente deficitari;
4. la presenza di un consistente volume di residui passivi complessivi del titolo I, rispetto alle spese correnti, tale da non rispettare il parametro obiettivo n. 4 per gli enti strutturalmente deficitari;
5. la situazione debitoria dell'Ente risultante dalla presenza di un elevato ammontare di debiti certi, liquidi ed esigibili, al 31/12/2012, pari a € 895.000,00 per appalti di lavori pubblici, € 215.000,00 di parte capitale e € 950.000,00 di parte corrente. L'Ente ha ottenuto l'anticipazione di liquidità di cui all'art. 1, comma 13 del d.l. n.35/2013 nella



misura di € 593.759,28. Si rilevano, inoltre, debiti per € 1.060.199,14 nei confronti della partecipata Kalat Ambiente s.p.a.;

6. il mancato rispetto del patto di stabilità per l'esercizio 2012;
7. il non corretto utilizzo dei capitoli afferenti i servizi conto terzi con particolare riferimento alle seguenti voci: "erogazione di somme da enti e privati", "anticipazioni SIE s.p.a.", "libri biblioteca contributo regionale" e "anticipazione somme enti pubblici e privati";
8. il mancato adempimento previsto dall'art. 6, comma 4, del d.l. 95/2012 relativamente alla nota informativa;
9. mancata ricognizione del personale ai sensi dell'art. 33, comma 1, del d.lgs. n. 165/2001 ed elevata incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente (50,8%).

In data 4 luglio 2014, il Sindaco del comune di Grammichele ha trasmesso la relazione in ordine alle deduzioni riferite alle criticità evidenziate dalla Sezione rilevando quanto di seguito riportato.

1. In riferimento al primo rilievo si è giustificato il ritardo dell'approvazione del rendiconto in considerazione della mancata approvazione della proposta di rendiconto da parte del vecchio consiglio comunale e alla necessità di sottoporre l'approvazione al nuovo consiglio comunale successivamente al suo insediamento.

2. Con riguardo al secondo rilievo sono stati forniti chiarimenti sulla situazione di cassa dell'ente e sulle anticipazioni utilizzate nonché sull'utilizzo di fondi aventi specifica destinazione.

3. In ordine al terzo rilievo si sono forniti chiarimenti relativi alla situazione dei residui attivi di competenza e di quelli complessivi riferiti al titolo I e III dell'entrata.

4. In merito al quarto rilievo sono state prodotte specifiche deduzioni sull'ammontare complessivo dei residui passivi conservati in bilancio e riferiti al titolo I della spesa.

5. Con riguardo al quinto rilievo sono state rese note informazioni dettagliate sulla situazione debitoria dell'ente.

6. In riferimento al sesto rilievo sono stati forniti i chiarimenti sul mancato rispetto del patto di stabilità nell'esercizio finanziario 2012.

7. In merito al settimo rilievo si sono fornite specifiche deduzioni sull'utilizzo dei servizi conto terzi.

8. Per quel che attiene l'ottavo rilievo si è allegata una certificazione relativamente alla situazione dei rapporti debito/credito con le società partecipate.

9. In ordine al nono rilievo si sono resi specifici chiarimenti sulla ricognizione del personale e sull'incidenza della spesa del personale in rapporto alla spesa corrente.

1. In ordine al primo rilievo si osserva che il legislatore ha posto un termine per l'approvazione del rendiconto che, sulla base di quanto disposto dall'articolo 227 del Tuel, risulta essere quello del 30 aprile dell'anno successivo rispetto all'esercizio finanziario in considerazione.

Il rispetto di tale termine oltre che costituire specifico adempimento della volontà del legislatore si rivela funzionale per consentire una corretta programmazione della gestione finanziaria e contabile dell'ente in considerazione delle risultanze emerse dall'esercizio finanziario appena concluso.

Peraltro il legislatore, con l'evidente finalità di favorire un più puntuale rispetto del termine normativamente fissato, ha anche previsto, con l'introduzione del comma 2 bis, per effetto dell'emanazione della legge n. 213 del 2012, che il mancato rispetto del termine determina l'applicazione della procedura prevista dall'articolo 141, comma 2 del Tuel.

Si ritiene, pertanto, che il mancato rispetto del termine di legge costituisca una irregolarità non certamente sanabile in considerazione delle situazioni contingenti evidenziate dall'ente.

2. Con riguardo al secondo rilievo si osserva che l'ente, nell'esercizio finanziario 2012, risulta avere utilizzato anticipazioni di tesoreria e di non avere restituito a fine esercizio un importo pari ad euro 44 mila anche se si è inoltre accertato che l'ente non risultava provvisto di procedure atte ad evidenziare l'esistenza dei vincoli di destinazione e che la somma di euro 1.667.808,30 è stata utilizzata per il pagamento di spese indifferibili e per sopperire alla carenza di liquidità.

3. In ordine al terzo rilievo viene in evidenza innanzitutto il volume complessivo dei residui riferiti al titolo I e III dell'entrata ancora conservati in bilancio che risultano pari ad oltre 3,7 milioni di euro con un valore che, in rapporto percentuale alle entrate correnti riferite ai medesimi titoli, risulta corrispondente a circa l'84 per cento, superando in modo considerevole il relativo parametro di deficitarietà che fissa la soglia percentuale del 65 per cento.

Le medesime criticità si manifestano con riferimento ai residui attivi di competenza, sempre riferiti ai titoli I e III dell'entrata, dal momento che risultano oltre 3,1 milioni di euro di residui attivi che, in rapporto alle entrate correnti relative ai medesimi titoli, rappresentano un valore percentuale corrispondente a circa il 70 per cento in raffronto al valore percentuale fissato dal decreto ministeriale (42%).

Si deve anche rilevare la presenza di residui attivi, sempre riferiti ai medesimi titoli, aventi un'anzianità superiore ai 5 anni, per un importo superiore a 800 mila euro, per i quali viene in dubbio la concreta esigibilità degli stessi.

4. In riferimento al quarto rilievo deve osservarsi la presenza di un volume di residui passivi riferiti al titolo I della spesa, che risulta superiore al relativo limite posto dal decreto ministeriale, in quanto aventi una consistenza superiore a 4,3 milioni di euro che, in rapporto alla spesa corrente impegnata nell'esercizio in considerazione, rappresenta un'incidenza

percentuale superiore al 46%, denotando le evidenti difficoltà dell'ente a disporre della necessaria liquidità.

5. In ordine al quinto rilievo, sulla base delle precisazioni contenute nella memoria prodotta dall'ente deve osservarsi che si è attestato l'intervenuto pagamento dei debiti di parte capitale mentre, per i debiti di parte corrente, l'ente ha avuto a disposizione l'anticipazione di liquidità posta a disposizione dal decreto legge n. 35 del 2013 per una quota pari a 593 mila euro su un totale di debiti, alla data del 31/12/2012, che risultava pari ad euro 950 mila.

Con riguardo alla situazione debitoria verso la società Kalat sull'ammontare complessivo di debiti, per quanto risultante a questa Sezione, pari a poco più di 1 milione di euro, l'ente dichiara di avere avuto concessa l'anticipazione di liquidità dalla regione per euro 578 mila e di avere pagato nel 2013 ulteriori 89 mila euro mentre la restante parte risulterebbe liquidata ma non pagata.

6. In riferimento al sesto rilievo l'ente osserva che il mancato rispetto del patto nell'esercizio 2012 è correlato al pagamento, riferito al titolo II, a favore della ditta Battistelli che aveva già presentato un decreto ingiuntivo.

L'ente precisa che nel caso specifico trova applicazione l'articolo 1, comma 17 quinquies, del decreto legge n. 35 del 2013 che stabilisce l'applicazione delle sanzioni nella misura più contenuta prevista dalla norma.

7. Il settimo rilievo pone in evidenza la criticità che si accompagna al mancato rispetto dell'articolo 168 del Tuel e di quanto stabilito dal principio contabile n. 2, punto 25 con riguardo al corretto utilizzo dei servizi conto terzi.

La corretta imputazione di singole voci a titolo di entrate o di spese si ricollega al rispetto delle specifiche ipotesi descritte normativamente nelle quali si riscontra, quale comune denominatore, l'assenza di interesse per l'ente.

La non corretta imputazione di alcune voci inserite tra i servizi conto terzi si evince con chiarezza anche sulla base degli ultimi indirizzi espressi dalla Corte Costituzionale nella sentenza n. 188/2014 nella quale si dice che le partite di giro si caratterizzano per la neutralità finanziaria e per il fatto che sono gestite in nome e per conto di altri soggetti ed in ogni caso risultano estranee all'amministrazione del patrimonio dell'ente interessato.

Si ribadisce infine che la non corretta allocazione di alcune poste contabili tra le partite di giro produce l'effetto di rendere una rappresentazione del bilancio dell'ente non attendibile con la conseguente alterazione dei dati necessari alla verifica del rispetto dei principali vincoli di finanza pubblica.

8. In ordine all'ottavo rilievo, avente ad oggetto il rispetto di quanto previsto dall'articolo 6, comma 4 del decreto legge n. 95 del 2012, deve osservarsi che la conciliazione dei rapporti debito/credito con le società partecipate presuppone l'esistenza di una relazione asseverata dagli organi di revisione dell'ente e delle singole partecipate e, nel caso di mancata concordanza delle somme indicate, l'ente viene onerato di provvedere alla conciliazione dei dati.

La documentazione esibita dall'ente non permette di accertare il rispetto delle previsioni dettate dal legislatore nella norma appena citata dal momento che non vengono prodotte le asseverazioni rese dagli organi di revisione delle singole società partecipate.

9. Infine, in riferimento all'ultimo rilievo l'ente conferma la mancata formalizzazione della ricognizione del personale, come richiesta dall'articolo 33 del decreto legislativo n. 165 del 2001, così come l'elevata incidenza percentuale della spesa del personale in rapporto alla spesa corrente comunque giustificata dalla contrazione di quest'ultima per effetto dei rilevanti tagli dei trasferimenti erariali.

P. Q. M.

accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità con riferimento ai motivi di deferimento elencati ai n. 1,2,3,4,5,6,7,8 e 9.

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 Grammichele.

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 9 luglio 2014.

L'ESTENSORE
(Giovanni Di Pietro)



IL PRESIDENTE
(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il 24 OTT. 2014
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa Vita Alania)