



Deliberazione n³⁰ /2017/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 21 dicembre 2016, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo - Presidente
Francesco Albo - Consigliere - relatore
Giovanni Di Pietro - Primo referendario

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;
visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

visto, in particolare, 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";

visto l'art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 241/2015/INPR del 29 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";

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 31 agosto 2015, con la quale è stata inoltrata all'ente la suindicata deliberazione, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 5/2016/PRSP avente ad oggetto il controllo ex art. 148 bis del Tuel sul rendiconto 2013 del comune di Marineo (PA);



esaminate le relazioni sul rendiconto 2014 e sul bilancio di previsione 2015, trasmesse dall'organo di revisione contabile del comune;

viste le osservazioni formulate dal magistrato istruttore in sede di deferimento, con nota prot. n. 59718418 del 4 novembre 2016;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 376/2016/CONTR del 13 dicembre 2016 con la quale la Sezione medesima è stata convocata nell'adunanza del 21 dicembre 2016 per gli adempimenti di cui al menzionato art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, con invito all'ente a presentare memorie entro tre giorni liberi antecedenti;

vista la memoria dell'ente, acquisita al prot. Cdc n. 12070 del 19 dicembre 2016;

udito il relatore, Cons. Albo Francesco;

udito, in rappresentanza del comune di Marineo (PA), il vice Sindaco, sig. Antonio Greco e il responsabile del servizio finanziario, d.ssa Giovanna Lo Piccolo, su delega del legale rappresentante.

Premesso in fatto

All'esito dell'istruttoria condotta sul rendiconto 2014, sul bilancio di previsione 2015 e sulle misure correttive adottate dall'ente all'esito del precedente ciclo di controlli, sono emersi i seguenti profili di criticità:

1.- il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione 2014 (delibera di C.C. n. 78 del 04/12/2014) e del rendiconto 2014 (delibera di C.C. n. 24 del 28/05/2015) rispetto ai termini di legge;

2.- la costituzione del fondo svalutazione crediti in misura inferiore rispetto a quanto previsto dall'art. 6, comma 17, del d.l. 95/2012 e dall'art.1, comma 17, del d.l. 35/2013 (euro 40.000,00 in luogo di euro 59.436,61);

3.- un risultato di amministrazione di euro 1.638,95 che tenuto conto della quota vincolata del fondo svalutazione crediti costituito per euro 40.000,00 potrebbe definire un disavanzo di amministrazione per euro 38.361,05;

4.- la predetta problematica di cui al punto n. 3, ove confermata, potrebbe avere possibili refluenze sulla determinazione dell'avanzo di amministrazione scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui, ai sensi dell'art. 3, comma 7 del D.Lgs. 118/2011 e s.m.i., (deliberazione di Giunta Comunale n. 74 del 07/09/2015) che già sembrerebbe non determinato correttamente nella parte disponibile, che è uguale a zero;

5.- la necessità di verificare il rispetto del patto di stabilità interno 2014, atteso che l'accertamento al Tit. I dell'entrata, dai dati SIRTEL e dal certificato al rendiconto del Ministero dell'Interno, risulterebbe pari ad euro 2.519.234.91 mentre quello riportato nella



certificazione del patto di stabilità dall'ente è pari ad euro 2.819.000,00, da cui conseguirebbe il rispetto dell'obiettivo per euro 3.000,00;

6.- il ricorso ad anticipazioni di cassa non restituite a fine esercizio per euro 1.458.752,26, pari al 27,76% delle entrate correnti, oltre la soglia massima prevista dal corrispondente parametro obiettivo (5%), nonostante l'ente abbia fatto ricorso all'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 1, comma 13 del d.l. 35/2013;

7.- una bassa capacità di riscossione dei residui attivi di cui al titolo I e III, provenienti dalla gestione dei residui attivi, il cui ammontare risulta pari all'86,50% rispetto agli accertamenti delle entrate dei medesimi titoli, ossia ben oltre la soglia massima prevista dal corrispondente parametro obiettivo (65%);

8.- debiti fuori bilancio riconosciuti per euro 8.781,92 e debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31.12.2014, pari a euro 250.586,00;

9.- in relazione alla spesa del personale:

a.- il superamento dei limiti di cui all'art. 1, comma 557 della legge n. 296/2006 e s.m.i.;

b.- il volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato alle entrate correnti pari al 50,84 supera la soglia massima prevista dal corrispondente parametro obiettivo (> 39%).

Considerato in diritto

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, viepiù 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 quelli strumentali all'ente.

Analisi dei fattori di criticità oggetto di deferimento

1. Con riferimento al ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione e del rendiconto 2014 rispetto ai termini di legge, l'amministrazione attribuisce le cause all'incertezza sull'ammontare dei trasferimenti regionali ed alla necessità di effettuare il riaccertamento straordinario dei residui.

Il Collegio non ignora le problematiche indotte dall'incertezza sulle risorse derivate (da ultimo, cfr. relazione finanza locale 2014-15, approvata con delibera n. 131/2016/GEST), soprattutto in regime armonizzato, in considerazione della



necessaria simmetria temporale prevista dall'art. 179, comma 2, lett. c-bis, del Tuel.

Ciononostante, raccomanda, per il futuro, la massima attenzione per il rispetto dei termini legislativamente imposti, che segnano il momento ultimo entro cui l'ordinamento consente di approvare il documento finanziario.

Pur consapevole delle difficoltà programmatiche indotte dal peculiare *iter* di recepimento, a livello regionale, dell'armonizzazione contabile, questa Corte osserva che l'operazione contabile di esordio del regime armonizzato, prevista dall'art. 3, comma 7, del d.lgs. n. 118/2011, è contestuale all'approvazione del rendiconto 2014, di cui assume, quale logico punto di partenza, il relativo risultato di amministrazione.

2. Per quanto concerne la possibile sottostima del fondo svalutazione crediti, rispetto a quanto previsto dall'art. 6, comma 17, del d.l. n. 95/2012, l'ente riferisce di averlo costituito nella misura del 31% dei residui attivi delle entrate proprie con anzianità ultra quinquennale (euro 127.582).

Ciononostante, allega un prospetto di comparazione della consistenza ad inizio e fine anno, dal quale emergerebbe l'intervenuta cancellazione, al 31.12.2014, di tali poste creditorie per euro 123.082,94 e la riscossione di euro 8.580,62, con un conseguente saldo finale negativo.

La scarsa congruenza logica della massiva cancellazione di crediti e del risultato finale di segno negativo induce il Collegio ad esprimere forti riserve sull'attendibilità di quanto prospettato.

Si riserva, pertanto, nei futuri cicli di controllo, le opportune verifiche sull'adeguata consistenza del fondo, sia pur sulla base dei nuovi dettami imposti dall'art. 167 del Tuel e dai principi ivi richiamati.

3. Con un terzo ordine di rilievi, è stato stimolato il contraddittorio con l'ente sulla possibile situazione di disavanzo di amministrazione al 31.12.2014, atteso che l'avanzo accertato per euro 1.638, al netto della quota vincolata del fondo svalutazione crediti - euro 40.000 - darebbe luogo ad un risultato negativo per euro 38.361,05.

A riguardo, il comune riferisce, in maniera alquanto laconica, che sarebbe venuto meno l'obbligo previsto dall'art. 3 bis del dl n. 16/2014, il quale dispone che *"per l'anno 2014 il fondo svalutazione crediti di cui all'articolo 6, comma 17, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e all'articolo 1, comma 17, del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, e successive modificazioni, non può essere inferiore al 20 per cento dei residui attivi di cui ai titoli primo e terzo dell'entrata, aventi anzianità superiore a cinque anni"*



Qualora a sostegno della affermazioni dell'ente vi sia l'intervenuta abrogazione del predetto art. 6, comma 17 (sull'iter logico seguito, allo stato, è possibile solo avanzare mere ipotesi), il Collegio osserva che tale norma è stata abrogata (art. 1, comma 1, lett. aa), d.lgs. 10 agosto 2014, n. 126), ma solo a decorrere dal 1° gennaio 2015, a seguito dell'entrata a regime dei principi armonizzati.

Il profilo di criticità è pertanto confermato.

4. Risultano altresì confermati i profili di perplessità relativi agli errori di computo dell'avanzo di amministrazione scaturente dal riaccertamento straordinario dei residui (art. 3, comma 7 del d.lgs. 118/2011 e s.m.i.), che peraltro sembrerebbe già non determinato correttamente nella parte disponibile, uguale a zero.

A questo proposito, il comune allega il prospetto dimostrativo del risultato di amministrazione alla data del riaccertamento straordinario (all.5/2), che conferma l'anomala presenza di un risultato pari a zero, al netto dell'accantonamento per fondo svalutazione crediti, di pari importo (€23.632,13) all'avanzo iniziale.

Analogamente a quanto osservato in un caso identico a quello in esame, il computo delle quote del risultato di amministrazione di cui all'art. 187 del Tuel, nella fattispecie, sembra essere stato effettuato solo *a posteriori* e nella misura strettamente necessaria a non far emergere disavanzo tecnico.

Tale computo è peraltro incompleto in quanto non annovera, come dovrebbe, altre quote accantonate (ad es., a titolo di fondo rischi contenzioso), quote vincolate per legge e quote destinate ad investimenti, tutte pari a zero.

Ulteriore profilo di perplessità risiede nel non corretto computo del risultato d'amministrazione al 31 dicembre 2014 (cfr. punto 3), che nella fattispecie sarebbe negativo e non positivo per euro 1.638,95, come sostenuto dall'ente.

Il Collegio, alla stregua dei suddetti rilievi, esprime forti riserve sulla correttezza delle operazioni contabili eseguite e sulla conseguente attendibilità del risultato di amministrazione, rimettendo all'amministrazione ed all'organo di revisione le opportune valutazioni di rispettiva competenza.

5. Con un quinto ordine di rilievi, sono state avanzate perplessità sull'effettivo rispetto del patto di stabilità interno 2014, che l'ente certifica come avvenuto, sia pur con un margine molto esiguo (3.000,00 euro).

Gli esiti istruttori hanno evidenziato che l'accertamento al Tit. I dell'entrata, dai dati SIRTEL e dal certificato al rendiconto del Ministero dell'Interno, risulterebbe pari ad euro 2.519.234.91, mentre quello riportato nella certificazione del patto di stabilità dall'ente sarebbe pari ad euro 2.819.000,00.

L'ente, sulla base dei predetti rilievi, ammette, già in sede di controdeduzioni (prot. n. 17910 del 16 dicembre 2016), di non aver rispettato il patto nel predetto esercizio, nonostante quanto certificato.

Per effetto di tale circostanza, lo stesso rimane assoggettato alle sanzioni previste dall'art. 31, comma 28, della legge n. 183/2011 - fatte salve dall'art. 1, commi 707 e ss., della legge n. 208 del 2015 - a partire dal 2017, esercizio successivo alla scoperta postuma - sia pur indotta - della violazione.

La Sezione verificherà l'auto applicazione delle predette misure sanzionatorie e il corretto inoltro della preannunciata nuova certificazione, in luogo di quella precedente, non corretta, ferme restando le eventuali responsabilità a riguardo.

Richiama l'attenzione dell'ente sull'importanza del concorso agli obiettivi di pertinenza imposti dal patto di stabilità interno, le cui norme costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione, nonché un ambito prioritario del controllo intestato a questa Corte.

6. L'amministrazione conferma la sussistenza del sesto profilo di criticità, relativo all'elevato ricorso ad anticipazioni di cassa non restituite a fine esercizio, per euro 1.458.752,26, in misura pari ad oltre il quintuplo (27,76% delle entrate correnti), della soglia massima prevista dal corrispondente parametro obiettivo di deficitarietà strutturale.

Imputa le cause di tale tensione di liquidità, peraltro ulteriormente aggravata dal ricorso all'anticipazione prevista dall'art. 1, comma 13 del d.l. 35/2013, al ritardo nell'erogazione dei trasferimenti regionali ed alle difficoltà di riscossione dei ruoli.

Il Collegio invita il comune ad adottare idonee e tempestive misure tese a porre rimedio alla delineata situazione, scongiurando ulteriori profili degenerativi.

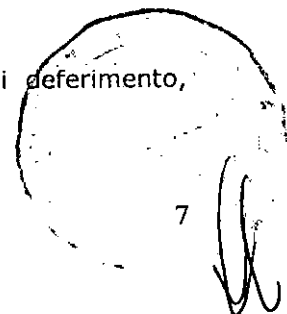
7. Un ulteriore profilo di problematicità su cui è stato stimolato il contraddittorio riguarda la bassa capacità di riscossione dei residui attivi di cui al titolo I e III, provenienti dalla gestione dei residui attivi, il cui ammontare risulta pari all'86,50% rispetto agli accertamenti delle entrate dei medesimi titoli, e dunque ben oltre la soglia massima (65%) prevista dal corrispondente parametro obiettivo.

L'ente, nella sostanza, ammette la fondatezza del rilievo nel 2014 ed asserisce il rientro nei parametri fisiologici, sia pur nel 2015.

Allega tabella riepilogativa del parametro n. 3 relativa a tale ultima annualità, nel cui computo, tuttavia, nulla indica in riferimento alle sterilizzazioni previste a titolo di fondo sperimentale di riequilibrio e di fondo di solidarietà.

Il Collegio, pertanto, esprime anche in questo caso forti perplessità in ordine a quanto rappresentato dall'ente in questa sede.

8. Per quanto concerne le passività, in replica all'ottavo motivo di deferimento, l'amministrazione riferisce che:



7

- i debiti fuori bilancio da riconoscere, al 31.12.2014, sono pari ad euro 32.311,60;
- quelli riconosciuti, finanziati e pagati nel 2015 ammontano ad euro 59.144,81;
- quelli ancora da riconoscere al 31.12.2015 ammontano ad euro 250.586,00.

Tali debiti, afferma l'ente, sono in corso di riconoscimento nel 2016.

Il Collegio richiama l'attenzione dell'ente sulla necessità di applicare le restrizioni previste dall'art. 188, comma 1 *quater*, del Tuel, ove ne ricorrano i presupposti, riferendo degli esiti a questa Corte.

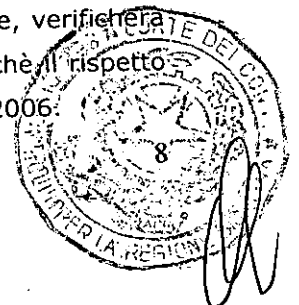
Tale norma dispone che **"agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi"**.

In caso di mancato tempestivo finanziamento di tali debiti riconoscibili ex art. 194 del Tuel, la Sezione si vedrà costretta a ricorrere a provvedimenti inibitori dei programmi di spesa dell'ente, ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del Tuel, in coerenza con il più recente quadro normativo di rango costituzionale, in cui il presidio della legalità finanziaria passa attraverso il conferimento alla Corte dei conti di poteri atti a prevenire, con efficacia diretta, pratiche lesive del principio della previa copertura e dell'equilibrio dinamico del bilancio degli enti locali (cfr. Corte costituzionale, sentenze n. 266, n. 250 e n. 60 del 2013 e sentenza n. 39/2014).

9. Risulta confermato anche, nel 2014, il nono profilo di criticità, relativo al superamento dei limiti di spesa di personale previsti dall'art. 1, comma 557 della legge n. 296/2006 e s.m.i., nonché alla presenza di un volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato alle entrate correnti pari al 50,84, e dunque superiore alla soglia massima prevista dal corrispondente parametro obiettivo (> 39%).

In modo alquanto fuorviante, il comune allega un prospetto dei limiti di spesa e del calcolo del parametro n. 6, relativi, però al 2015.

Nel prossimo ciclo di controllo, questa Sezione, sulla base anche degli specifici elementi conoscitivi che l'organo di revisione avrà cura di trasmettere, verificherà la fondatezza degli elementi di giudizio acquisiti in questa sede, nonché il rispetto delle sanzioni previste dall'art. 1, comma 557 ter, della legge n. 296/2006



Da ultimo, il Collegio osserva che la maggior parte dei rilievi sopra descritti è già stata oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione nel precedente ciclo di controlli finanziari.

A seguito della deliberazione n. 5/2016/PRSP, relativa al rendiconto dell'esercizio 2013, l'ente ha trasmesso la deliberazione di Consiglio comunale n. 6 del 7 marzo 2016.

Con tale provvedimento, l'amministrazione ha avviato un percorso di correzione delle disfunzioni segnalate, che dovrà essere oggetto di monitoraggio in futuro. Anche in considerazione del quadro gestionale fortemente critico, emerso in questa sede, permangono, allo stato, i motivi di preoccupazione per gli equilibri di bilancio già espressi nei precedenti cicli di controllo.

Si demanda all'ente il compito di aggiornare il quadro delle misure correttive a seguito dei rilievi emersi nella presente deliberazione.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione di controllo per la Regione siciliana, all'esito della verifica sul rendiconto di gestione 2014, sul bilancio di previsione 2015 e sulle misure correttive adottate dall'ente all'esito del precedente ciclo di controlli, accerta che, contrariamente a quanto certificato, il comune di Marineo (PA) non ha rispettato il patto di stabilità interno 2014.

Accerta, inoltre, la presenza degli ulteriori profili di criticità di cui ai punti 1,2,3,4,6,7,8,9, nei termini indicati in narrativa.

Richiama, da ultimo, l'attenzione dell'ente sull'importanza dei termini assegnati per la presentazione di memorie e controdeduzioni prima dell'adunanza, ai fini della corretta instaurazione del contraddittorio con questa Corte.

O R D I N A

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 della formalizzazione delle necessarie misure correttive, oltre che al Sindaco ed all'Organo di revisione del comune di Marineo (PA).

Copia della presente deliberazione sarà inoltre trasmessa al Ministero dell'economia e finanze, Ragioneria generale dello Stato, Ispettorato Generale per la finanza delle pubbliche amministrazioni.

D I S P O N E

che l'ente trasmetta a questa Sezione di controllo, entro 60 (sessanta) giorni dalla comunicazione della presente deliberazione, le misure correttive adottate dall'organo consiliare ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del Tuel, ai fini della relativa verifica.



Così deciso in Palermo, nella camera di consiglio del 21 dicembre 2016.

L'ESTENSORE

(Francesco Albo)
Francesco Albo



IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)
Maurizio Graffeo

Depositata in segreteria il - 1 FEB. 2017

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Fabio GUIDUCCI
Fabio Guiducci