CORTE DEI CONTI

SEZIONE DI CONTROLLO PER LA REGIONE SICILIANA
SERVIZIO DI SUPPORTO
IL DIRIGENTE

CORTE DEI CONTI
0000914-06/02/2015-SC_SIC-R14-P

Al Sig. Sindaco del Comune
di
BALESTRATE (PA)

Al Presidente del Consiglio comunale
di
BALESTRATE (PA)

All'Organo di Revisione dei conti
del Comune di
BALESTRATE (PA)
TEL N 091-8980011

PEC: comunebalestrate@pec.it;

Oggetto: Controllo finanziario degli enti locali - RENDICONTO 2012 - ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL. - Trasmissione deliberazione n. 88/2015/PRSP.

Si trasmette, copia della deliberazione n. 88 /2015/PRSP adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, nell'adunanza del 17 DICEMBRE 2014.

Si prega di dare sollecito riscontro dell'avvenuta ricezione da parte dei destinatari esclusivamente a mezzo posta elettronica certificata (PEC) al seguente indirizzo:

sicilia.controllo@corteconticert.it

p. Maria Di Francesco

Deliberazione n88 /2015/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 17 dicembre 2014, composta dai Magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Daniele Caprino	- 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. 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 sono stati inoltrati 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 Balestrate sul rendiconto 2012, pervenuta a questa Sezione tramite SIQUEL, e la successiva documentazione istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 380/2014/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 trasmessa da parte dell'ente il 15/12/2014, pervenuta il 15/12/2014;

udito il relatore, referendario Francesco Antonino Cancilla;

udito in rappresentanza dell'ente il rag. Gaetano Billante, 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, tanto più 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 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 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 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. 39/2014) 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, 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 n. 266 del 2005, questa Sezione, esaminata la relazione redatta dall'organo di revisione del Comune di Balestrate ha rilevato le seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del rendiconto (delibera n. 63 del 27 giugno 2013) rispetto al termine di cui all'art. 227, comma 2 del Tuel;
2. il superamento di 3 parametri definiti dal D.M. del 18/02/2013 per l'individuazione degli enti strutturalmente deficitari:
   a. parametro n. 3: ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui attivi e di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 per cento, rapportato agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III;
   b. parametro n. 4: volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% degli impegni della medesima spesa corrente;
   c. parametro n. 9: esistenza di anticipazioni di tesoreria non rimborsate al 31/12 superiori al 5% rispetto alle entrate correnti;
3. la presenza di un fondo di cassa finale negativo pari a euro 4.279,77;
4. il ricorso ad entrate correnti aventi carattere non ripetitivo per il finanziamento della spesa corrente, dato lo squilibrio tra entrate e spese correnti aventi carattere non ripetitivo, rispettivamente pari a euro 504.096,20 e a euro 22.691,26;
5. il ricorso costante all'anticipazione di tesoreria, non restituita per euro 318.855,76 alla data del 31/12/2012;

6. la scarsa capacità di riscossione dei proventi da sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada relativamente e dei proventi da recupero evasione tributaria;
7. la presenza di residui passivi del titolo II, antecedenti al 2008, pari a euro 804.258,35;
8. la presenza di debiti fuori bilancio in attesa di riconoscimento per euro 19.834,45;
9. la carenza di informazioni relativamente a talune spese per servizi conto terzi e l'impossibilità di verificarne la corretta contabilizzazione e il rispetto del principio contabile 2.25; in particolare, risultano pagati euro 9.130 per "enti e società" e risultano impegnati euro 83.729,77 per "enti e società";
10. la mancata adozione della delibera sulla tempestività dei pagamenti di cui l'art. 9 del d.l. 78/2009;
11. relativamente agli organismi partecipati:
    a. la mancata compilazione dei relativi prospetti del questionario;
    b. la mancata ottemperanza agli adempimenti previsti dall'art.6 comma 4 del d.l. 95/2012;
12. relativamente alla spesa per il personale :
    a. la mancata indicazione di contratti di lavoro appartenenti alle tipologie di cui all'art.9 comma 28 del d.l. 78/2010 (punto 6.5);
    b. la mancata adozione della delibera di ricognizione del personale ai sensi dell'art. 33 del D.Lgs 165/2001;
    c. vi è poi la necessità di acquisire informazioni in merito all'eventuale ricorso a incarichi di collaborazione autonoma e in merito al fondo per la contrattazione decentrata;
    d. la proroga di contratti a tempo determinato, pur in presenza di un'elevata incidenza della spesa per il personale sulla spesa corrente (45,34%).

I profili di criticità sopra rilevati sono già stati oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione (cfr. delibera n. 241/2013/PRSP). A tal riguardo, in data 2 dicembre 2013, il Sindaco ha trasmesso la delibera n. 79 del 27/11/2013 avente ad oggetto "Deliberazione Corte dei conti n. 241/2013/PRSP. Misure correttive". Dalla documentazione pervenuta e dall'esame della stessa si rileva che le suddette misure non sono sufficienti a superare compiutamente le criticità.

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

*****

La Sezione osserva che, malgrado i chiarimenti dedotti dal Comune di Balestrate in memoria, sussistono le criticità che sono state oggetto di deferimento.

In relazione al primo motivo di deferimento, è palese il ritardo nell'approvazione del rendiconto (delibera n. 63 del giorno 27 giugno 2013) rispetto al termine di cui all'art. 227,

comma 2 del Tuel. La Sezione sottolinea che l'ente deve assicurare il rispetto dei termini di legge per l'approvazione del bilancio e del rendiconto, al fine di garantire una sana gestione finanziaria, che presuppone la tempestività degli adempimenti connessi al cd. "ciclo del bilancio".

Per quanto riguarda il secondo punto di deferimento, il Comune ha superato i limiti fissati dai seguenti parametri previsti dal D.M. 18/02/2013 per l'individuazione degli enti strutturalmente deficitari: n. 3, che riguarda i residui attivi, n. 4, che si riferisce ai residui passivi, e n. 9, concernente le anticipazioni di tesoreria. L'ente ha precisato che il notevole importo di residui attivi scaturisce dai ritardi dei trasferimenti regionali e dalla lentezza della riscossione da parte del concessionario; tutto ciò, a sua volta, determina l'accumulo di debiti e spinge il Comune ad avvalersi dell'anticipazione di tesoreria per fronteggiare la crisi di liquidità. La Sezione, nondimeno, osserva che tali chiarimenti non sono idonei a far ritenere superate le criticità. In primo luogo, la riscossione attribuita al concessionario implica comunque l'obbligo del Comune di svolgere correttamente l'attività di accertamento e di controllare costantemente l'efficienza e la legittimità dell'operato dell'esattore. In secondo luogo, nel vigente sistema contabile 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 ricorso all'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. Infine, l'ente – nell'ambito della programmazione finanziaria- deve tener conto sia della costante riduzione dei trasferimenti regionali sia del cronico ritardo della loro erogazione.

In merito al terzo punto di deferimento, il Comune ha precisato che il fondo di cassa finale non è stato negativo ma pari a zero, sicché sarebbe errata l'indicazione posta dall'organo di revisione. Va tuttavia rilevato che un fondo cassa finale pari a zero è comunque indicativo di una situazione finanziaria particolarmente critica.

In ordine al quarto motivo, che si riferisce all'utilizzo di entrate correnti a carattere non ripetitivo per il finanziamento di spesa corrente, il Comune ha precisato che per i permessi di costruire e per i contributi di sanatoria edilizia era stato previsto l'importo di euro 191.000, di cui euro 89.000 destinati alla spesa corrente, mentre a fine esercizio vi sono stati accertamenti per euro 201.846 e riscossioni per euro 201.171; l'ente ha poi aggiunto che per le entrate

derivanti da sanzioni per violazioni del codice della strada era stato previsto un importo di euro 125.000, ma è stata accertata la somma di euro 152.250, sicché il maggiore accertamento è confluito nell'avanzo di amministrazione; infine, vi è stato un recupero di evasione tributaria per l'importo di euro 150.000. L'ente, tuttavia, avrebbe dovuto fornire maggiori chiarimenti sull'utilizzo delle entrate in questione per le spese correnti.

Per ciò che attiene all'utilizzo dell'anticipazione di tesoreria, non restituita per l'importo di euro 318.855 al 31 dicembre (quinto motivo di deferimento), il Comune ha ammesso tale circostanza. Al riguardo, la Sezione ribadisce quanto già esposto in merito al secondo motivo di deferimento; invero, l'anticipazione è configurata nel nostro sistema contabile quale strumento per fronteggiare temporanee crisi di liquidità e non può quindi divenire una costante modalità di finanziamento.

In ordine al sesto punto di deferimento, che riguarda la scarsa capacità di riscossione delle entrate (sanzioni per violazioni del codice della strada e tributi), il Comune si è limitato ad affermare che si tratta di crediti affidati al concessionario per la riscossione coattiva. Il Collegio non può non ribadire che il Comune deve espletare correttamente l'attività di accertamento e deve verificare l'efficienza e la legittimità dell'operato dell'esattore.

In merito al settimo motivo di deferimento, che attiene alla notevole entità dei residui passivi risalenti ad anni precedenti al 2008, il Comune non ha negato la criticità ma ha precisato che nel 2013 una parte cospicua di tali residui, pari a circa 600.000 euro, sono stati eliminati.

In relazione all'ottavo motivo, che riguarda debiti fuori bilancio ancora da riconoscere, il Comune ha precisato che il riconoscimento è avvenuto nel corso del 2013.

Sul nono punto di deferimento, che attiene alle spese per servizi conto terzi, l'ente ha precisato che l'importo di euro 70.599,77 si riferisce al contributo per l'accoglienza dei migranti, che è stato erogato dal Ministero dell'interno soltanto il data 18 dicembre 2012; tale giustificazione può essere accolta. Per contro, in relazione alle altre spese indicate fra i servizi conto terzi, l'ente si è limitato a indicare gli importi ma non ha chiarito le ragioni della riconduzione nella voce in esame, sicché per il resto la criticità non è superata. La Sezione evidenzia 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. E' dunque irregolare l'utilizzo dei capitoli relativi alle partite di giro come "conto intermedio" (ossia per accertamenti provvisori di risorse pervenute a fine esercizio, da allocare correttamente nell'esercizio successivo), poiché si finisce per violare il principio di veridicità

del bilancio e si determina una duplicazione di movimentazioni contabili. Le ipotesi descritte dal principio contabile n. 2.25 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 riferibili, neppure in via mediata ed indiretta, alle finalità istituzionali dell'Ente medesimo.

Il Comune ha ammesso la mancata adozione nel 2012 delle misure previste dall'art. 9 del decreto legge n. 78 del 2009 per assicurare il tempestivo pagamento dei debiti della pubblica amministrazione per servizi e forniture (decimo punto di deferimento), ma ha aggiunto che la deliberazione in questione è stata assunta nel 2014.

In merito all'undicesimo punto di deferimento, che attiene agli organismi partecipati, l'ente ha precisato che la Società servizi comunali integrati s.p.a. ha comunicato il suo credito pari a euro 2.063.804, che è tuttavia contestato dal Comune per l'importo di euro 693.732. Vi è quindi notevole incertezza sui reciproci rapporti di dare e avere.

Per quanto attiene alle criticità concernenti le spese per il personale (dodicesimo motivo della relazione), l'ente ha ammesso di non avere adottato la delibera di ricognizione del personale ai sensi dell'art. 33 del d.lgs. n. 165 del 2001, così confermando la criticità; ha chiarito che il fondo per la contrattazione decentrata è stato inferiore rispetto al 2010, ha precisato che l'unico incarico di collaborazione riguardava il dirigente della Direzione urbanistica e che, infine, le proroghe dei contratti a tempo determinato sono avvenute in virtù della legge regionale n. 16 del 2006, con onere finanziario prevalentemente a carico della Regione. La spesa per il personale rimane comunque cospicua; pertanto, il Collegio non può non sottolineare che l'eccessività della spesa in questione comporta una significativa rigidità strutturale del bilancio e incide in maniera negativa sull'efficacia e sull'efficienza della gestione, limitando le risorse utilizzabili per altri fini.

Infine, non appaiono adeguate le misure correttive adottate dal consiglio comunale con la delibera n. 79 del 27/11/2013 a seguito della Deliberazione n. 241/2013/PRSP di questa Sezione.

In conclusione, la Sezione accerta le criticità sopra descritte, per le quali l'ente dovrà adottare 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 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9 (in parte), 10, 11 e 12 (in parte);

ORDINA

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 Balestrate;

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 17 dicembre 2014.

L'ESTENSORE (Francesco Antonino Cancilla)

IL PRESIDENTE (Maurizio Graffeo)

Depositata in segreteria il -6 FEB. 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris RASURA