



Deliberazione n. 331/2015/PRSE

**REPUBBLICA ITALIANA**

**La Corte dei conti**

**Sezione di controllo per la Regione siciliana**

nell'adunanza del 25 settembre 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 Santa Ninfa 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. 222/2015/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 18 settembre 2015;

udito il relatore, referendario Francesco Antonino Cancilla;

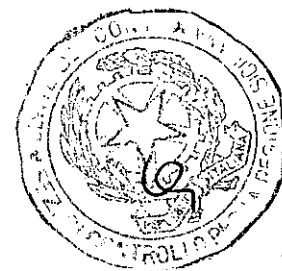
udito in rappresentanza dell'ente il segretario comunale;

\*\*\*\*\*

*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



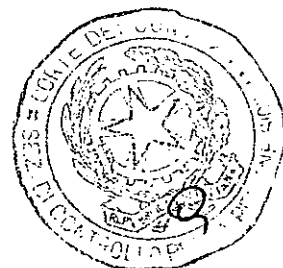
cui attribuzione ad un organo magistratuale terzo e indipendente “*si giustifica in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976)*”, onde “*prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare 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.

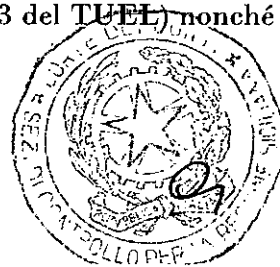
\*\*\*\*\*

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 Santa Ninfa, ha rilevato le seguenti criticità:

1. il superamento da parte dell’Ente dei parametri di deficitarietà n. 2, 4 e 6 di cui al D.M. 18/02/2013; in particolare:
  - parametro n. 2: volume dei residui attivi di nuova formazione, provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, superiore al 42% rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli (percentuale specifica 55,48%);
  - parametro n. 4: volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40% rispetto agli impegni della medesima spesa corrente (percentuale specifica 53,71%);
  - parametro n. 6: volume complessivo delle spese di personale, rapportato al volume complessivo delle entrate correnti desumibili dai titoli I, II e III, superiore al 39% (percentuale specifica 57,58%);
2. in merito agli equilibri di bilancio e alla situazione di cassa:
  - un disavanzo della gestione di competenza pari ad euro 8.866,31;



- un disavanzo di parte corrente relativo alla gestione di cassa (in conto competenza) di 1,16 milioni di euro (punto 1.2);
  - la presenza di somme vincolate al 31.12.2013 pari a 1,2 milioni di euro (punto 1.6.2 a) a fronte di un fondo cassa che ammonta ad euro 1,7 milioni di euro (punto 1.6);
  - l'assenza di azioni di indirizzo e di gestione per scongiurare il pericolo di disavanzo tendenziale (di gestione/o di amministrazione) di cui al punto 4, appendice A;
3. in merito alle risorse relative al recupero dell'evasione tributaria, l'assenza di entrate accertate relativamente a Tarsu/Tia, Cosap/Tosap e altri tributi (punto 1.8.1);
  4. in merito alle sanzioni per violazioni del codice della strada, il mancato rispetto della quota vincolata ex art. 208 del decreto legislativo n. 285 del 1992 (punto 1.7.2);
  5. in merito ai residui:
    - la permanenza di residui attivi relativi ad anni precedenti il 2009, di cui euro 51.632 per la parte corrente, euro 69.378 per la parte capitale;
    - l'elevato ammontare complessivo dei residui passivi antecedenti al 2009: euro 160.925 per il titolo I ed euro 212.106 per il titolo II;
    - lo squilibrio tra residui attivi del titolo VI antecedenti al 2009 per euro 91.203 e residui passivi antecedenti al 2009 del titolo IV per euro 18.271;
    - la presenza di debiti certi, liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012 pari ad euro 185.375 di parte corrente, da estinguere ancora alla data del 31.12.2013;
  6. in merito alle spese per il personale:
    - la mancata adozione della delibera di ricognizione del personale di cui all'art. 33, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001 (punto 6.8) in presenza di un'eccedenza di personale in servizio (73 unità) rispetto al numero dei posti in dotazione organica (67 unità) (punto 6.1);
    - la presenza di proroghe di contratti a tempo determinato anche oltre i 36 mesi (punto 6.9), nonostante l'elevata percentuale della spesa complessiva impegnata per il personale (superiore al 59%) rispetto alla spesa corrente (punto 6.12);
    - la mancata adozione del piano triennale di azioni positive in materia di pari opportunità ex art. 48, comma 1, del decreto legislativo n. 198 del 2006 (punto 6.10.a);
  7. in merito agli organismi partecipati la presenza di discordanze tra crediti e debiti reciproci tra l'ente e le società partecipate (punto 2.4.a);
  8. la presenza di debiti fuori bilancio (di cui ai punti n.1.11 del questionario e n. 6 dell'allegato "nota del revisore") per euro 11.533,06 (di cui alla lett. a) dell'art. 193 del TUEL) nonché la



presenza di potenziali oneri futuri legati al contenzioso pendente in cui l'ente è parte (euro 90.942,32 - punto 8 dell'allegato "nota del revisore").

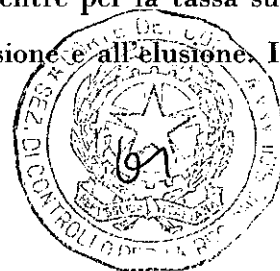
Nell'imminenza dell'adunanza odierna il Comune ha presentato una memoria.

\*\*\*\*\*

La Sezione osserva che, tenuto conto delle deduzioni del Comune di Santa Ninfa esposte in memoria, una parte delle criticità che sono state oggetto di deferimento può ritenersi risolta. In ordine al primo motivo di deferimento, il Comune ha ammesso di avere superato i limiti fissati dai seguenti parametri del D.M. 18/02/2013: n. 2, relativo ai residui attivi di nuova formazione, n. 4, che attiene ai residui passivi del titolo I, e n. 6, concernente le spese per il personale. In memoria l'ente ha precisato che l'accumulo di residui attivi è scaturito dalla mancata riscossione della TARES nell'esercizio 2013 dovuto al ritardo della società d'ambito nell'invio del piano economico finanziario con l'indicazione del costo del servizio. La massa dei residui passivi, che ha comportato il mancato rispetto del parametro n. 4, riguarda quasi esclusivamente le somme impegnate per il pagamento del corrispettivo del servizio di raccolta dei rifiuti; inoltre, la grave crisi di liquidità della società d'ambito ha indotto numerosi suoi creditori a ricorrere al pignoramento delle somme impegnate nel bilancio comunale in favore della summenzionata società. Sul parametro n. 6 l'ente ha dedotto di avere assunto le iniziative occorrenti per il contenimento della spesa: il blocco del *turn over*, la mancata stabilizzazione del personale precario, la revisione del fondo unico del salario accessorio.

In merito al secondo punto della relazione, che riguarda gli equilibri di bilancio e la situazione di cassa, l'ente ha chiarito che: a)- il disavanzo della gestione di competenza è stato causato dalla necessità di finanziare alcune spese in conto capitale per l'organizzazione del servizio di raccolta dei rifiuti; b)- gli squilibri della gestione di cassa sono imputabili ai notevoli ritardi della Regione nell'erogazione dei trasferimenti per il personale precario contrattualizzato. La presenza di ingenti somme vincolate, invece, viene ricollegata ai trasferimenti in conto capitale da parte dello Stato finalizzati alla concessione di contributi a privati per la ricostruzione degli immobili distrutti dal terremoto del 1968; il Comune si limita a versare tali contributi ai cittadini in base all'avanzamento dei lavori.

In relazione al terzo motivo, concernente il recupero dell'evasione tributaria, l'ente in memoria ha dedotto che non vi è evasione per TOSAP e COSAP, mentre per la tassa sui rifiuti l'ufficio ha avviato le attività di verifica e di contrasto all'evasione e all'elusione. Il



Comune va sollecitato a proseguire in maniera ancor più incisiva nella lotta all'evasione tributaria.

In merito al quarto motivo, l'ente ha evidenziato che è stato rispettato il disposto dell'art. 208 del decreto legislativo n. 285 del 2002 relativo all'utilizzo dei proventi da contravvenzioni per violazione del Codice della strada.

In ordine al quinto punto, riguardante i residui, l'amministrazione ha precisato che i residui attivi antecedenti all'anno 2009 di parte capitale si riferiscono a contributi dovuti dalla Regione per lavori ancora in fase di collaudo; i residui passivi, invece, sono stati per lo più oggetto di cancellazione in sede di riaccertamento straordinario nel 2014 ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011. Il Comune ha aggiunto che lo squilibrio tra residui attivi e passivi dei servizi conto terzi deriva dal fatto che sino al 2009 venivano inserite erroneamente nei capitoli dei servizi conto terzi le somme anticipate per interventi di manutenzione straordinaria sulla rete idrica in via sostitutiva rispetto all'EAS; tale squilibrio, tuttavia, è stato progressivamente eliminato. L'elevato ammontare di debiti certi, liquidi ed esigibili, maturati al 31 dicembre 2012 ma non ancora estinti, attiene a somme dovute alla società d'ambito, che però sono state pignorate da creditori della stessa società, sicché non sono disponibili.

In merito al sesto motivo di deferimento, relativo alle spese per il personale, il Comune ha precisato che la ricognizione del personale è stata effettuata nel 2013, anche se non è stata formalizzata in una deliberazione di Giunta; nondimeno, la dotazione organica è stata rideterminata nel 2014 e non sono state rilevate eccedenze. Sono stati prorogati soltanto i contratti del personale precario in virtù dell'art. 4, comma 9 bis, del decreto legge 31 agosto 2013, n. 101. Tali affermazioni, tuttavia, non hanno trovato riscontro documentale. L'ente va comunque esortato a 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.

Con riferimento al settimo motivo, il Comune ha confermato il disallineamento contabile nei rapporti con la società Belice Ambiente s.p.a. soprattutto in relazione al corrispettivo del contratto di servizio di igiene urbana; i maggiori crediti pretesi dalla società sono stati contestati, mentre il suo bilancio del 2013 non è stato approvato. Ad avviso del Collegio, il Comune dovrà attentamente vigilare sull'andamento della società.



In ordine all'ottavo punto, il Comune ha ammesso la presenza di debiti fuori bilancio riconducibili esclusivamente alla lett. a) dell'art. 194 del TUEL. Per far fronte agli esiti eventualmente sfavorevoli di contenziosi in corso, l'amministrazione ha precisato di avere creato un accantonamento.

P. Q. M.

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

segnala la presenza, nei termini evidenziati, dei profili di criticità n. 1, 5, 6 e 7 indicati nella relazione di deferimento e sopra illustrati;

INVITA

l'Amministrazione comunale ad adottare misure gestionali utili alla correzione delle problematiche segnalate; l'organo consiliare avrà cura di comunicare le misure correttive formalmente adottate;

ORDINA

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia trasmessa al Consiglio comunale per il tramite del suo Presidente, al Sindaco e al Revisore dei conti del Comune di Santa Ninfa.

Così deliberato in Palermo il 25 settembre 2015

L'ESTENSORE

(Francesco Antonino Cancilla)



IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)



Depositata in segreteria il **1 DIC. 2015**

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE  
Boris RASURA

