

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 27 febbraio 2018, composta dai Magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Antonio Nenna	- Consigliere
Ignazio Tozzo	- Consigliere
Sergio Vaccarino	- Primo Referendario
Francesco Antonino Cancilla	- Primo 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.) e, 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. 142/2016/INPR del 12 luglio 2016, 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 2015”*;



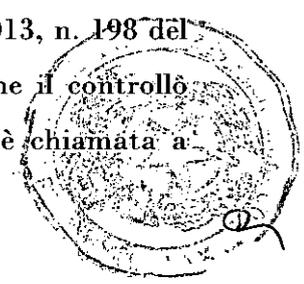
- esaminata la relazione compilata dall'Organo di revisione del Comune di Misilmeri sul rendiconto del 2015;
- vista la relazione di deferimento del magistrato istruttore;
- vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 41/2018/CONTR, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza ai fini degli adempimenti di cui al citato articolo 148 bis del TUEL;
- vista la memoria presentata dall'ente il 27 febbraio 2018;
- uditi il relatore, Primo Referendario Francesco Antonino Cancilla, nonché, per il Comune di Misilmeri, il Sindaco, dott.ssa Rosalia Stadarelli, il Ragioniere, dott.ssa Bianca Fici, e il Segretario comunale, dott.ssa Pietra Quartuccio.

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 dalla legge costituzionale n.1 del 2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 243 del 2012.

La giurisprudenza costituzionale, anche alla luce dei successivi interventi legislativi in materia (da ultimo, sentenza n. 39 del 2014 che richiama altresì le precedenti n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), ne ha precisato contenuti e fondamento, 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, 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 da parte dell'ente, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

Ciò premesso, esaminata la relazione sul rendiconto dell'esercizio 2015, il competente magistrato, sulla base dell'istruttoria espletata e della documentazione pervenuta, ha richiesto la pronuncia collegiale su numerosi profili di criticità, illustrati nella nota di deferimento.

In occasione dell'adunanza il Comune ha depositato apposita memoria, i cui contenuti sono stati illustrati dai rappresentanti dell'amministrazione.

Per ciascuno dei motivi di deferimento, che sono qui trascritti, vengono sinteticamente riportate le deduzioni del Comune unitamente alle valutazioni conclusive del Collegio.

A)- Per quanto attiene alla relazione sul rendiconto dell'esercizio 2015, dalla documentazione pervenuta e dalla successiva attività istruttoria è emerso quanto segue:

1. Il ritardo dell'approvazione del rendiconto, che è stato approvato il 27/10/2016 con deliberazione consiliare n. 34.

Il Comune ha dedotto che il ritardo dell'approvazione del rendiconto è stato causato da un inadeguato aggiornamento del software gestionale da parte dell'azienda fornitrice; in particolare, il software non ha consentito di operare in maniera immediata le reimputazioni, che sono state effettuate manualmente.

Il Collegio sottolinea che l'Ente deve assicurare l'osservanza 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". I termini sono fissati dalla legge e non sono derogabili per mere situazioni ostantive di fatto, che richiedono maggiore impegno amministrativo e idonea capacità organizzativa.



2. Il superamento della soglia fissata dal parametro n. 3 del D.M. 18/02/2013: ammontare dei residui attivi, provenienti dalla gestione dei residui dei titoli I e III, superiore al 65% delle entrate dei titoli I e III.

L'Amministrazione ha ammesso la criticità, precisando che il Fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) è stato quantificato con il metodo ordinario.

La Sezione evidenzia preliminarmente che residui inesigibili o comunque non riscuotibili, se mantenuti nel rendiconto, incidono necessariamente sull'attendibilità del risultato di amministrazione, con ricadute negative sugli equilibri di bilancio. Risulta pertanto opportuno che, a fronte di posizioni creditorie di dubbia realizzabilità, sia congruamente quantificato il Fondo crediti di dubbia esigibilità. Invero, l'attività di riaccertamento dei residui assume rinnovata importanza in considerazione della riforma dell'ordinamento contabile degli enti locali, come esposto nella deliberazione della Corte dei conti, Sezione delle autonomie, n. 4/2015/INPR, poiché attraverso il corretto accertamento dei residui attivi si attua *"il principio di veridicità e attendibilità delle entrate pubbliche accertate, più volte richiamato dalla giurisprudenza costituzionale, affinché la copertura finanziaria delle spese pubbliche sia credibile, sufficientemente sicura, non arbitraria o irrazionale. (...) La determinazione delle entrate di dubbia e difficile esazione e la conseguente "svalutazione" deve pertanto avere effetti sulla programmazione degli impieghi delle medesime, in termini di spesa pubblica, al fine di tutelare l'ente dal rischio di utilizzare entrate non effettive, finanziando obbligazioni passive scadute ed esigibili con entrate non disponibili e quindi finanziando il bilancio e la gestione in "sostanziale situazione di disavanzo" (in tal senso, Corte cost., sentenze n. 250 del 2013 e n. 213 del 2008)"*.

Va poi aggiunto che l'Ente è tenuto ad espletare in maniera puntuale le attività di accertamento tributario e a procedere in modo solerte alla riscossione coattiva; 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.

3. In merito al risultato di amministrazione al 31.12.2015 e alla sua composizione:

a)- appare poco chiara la quantificazione delle voci relative alla parte accantonata con specifico riferimento all'accantonamento per contenzioso e a quello per perdite nelle società partecipate. Invero, nella premessa della deliberazione n. 34 del 2016, recante l'approvazione del rendiconto, si indicano importi pari ad euro 1.376.346,97 per passività potenziali e ad euro 262.588,09 per passività derivanti da società partecipate; il prospetto allegato alla deliberazione, però, non

menziona tali accantonamenti; nel parere dell'organo di revisione sullo schema di rendiconto la parte accantonata viene quantificata complessivamente in euro 6.914.399;

b)- il fondo crediti di dubbia esigibilità accantonato sul risultato di amministrazione subisce un notevole decremento dal 1° gennaio 2015 (euro 9.065.794,59) al 31/12/2015 (euro 5.265.468,46) con conseguente riassorbimento del disavanzo. La variazione non appare coerente con l'andamento dei tassi medi di riscossione dei titoli I e III dell'ultimo quinquennio, bassi e pressoché costanti, con una media 2011/2015 pari al 28 per cento per il titolo I ed al 14 per cento per il titolo III, tenuto conto del fatto che lo stock di residui attivi è in flessione di appena l'8%.

L'ente dovrà produrre copia del prospetto ex art 11, comma 4, lett. a), del d.lgs. 118/2011, concernente la determinazione del risultato di amministrazione al 31/12/2015, che è stato richiesto in sede istruttoria ma non è stato trasmesso;

c)- l'assenza di parere dell'Organo di revisione sulla deliberazione consiliare n. 52 del 29/10/2015 avente ad oggetto il ripiano del disavanzo da riaccertamento straordinario pari ad euro 4.198.728,90. In particolare, la deliberazione citata prevede la copertura parziale mediante svincolo della quota destinata agli investimenti per euro 1.474.888,53 e il ripiano in trent'anni della quota rimanente pari ad euro 2.723.840,37. Il parere dell'organo di revisione sulla deliberazione di Giunta n. 72 del 29 settembre 2015, relativa al riaccertamento straordinario, indica un ripiano trentennale dell'intero importo;

d)- l'assenza di vincoli sul risultato di amministrazione, benché siano state ottenute le anticipazioni previste dalle seguenti disposizioni: art. 21, comma 17, della legge regionale n. 19 del 2005, art. 11 della legge regionale n. 6 del 2009, art. 19, comma 2 ter, della legge regionale n. 9 del 2010, art. 46 della legge regionale n. 11 del 2010. L'ente in sede istruttoria non ha fornito informazioni in merito ai seguenti profili: l'eventuale debito residuo al 31/12/2015 nei confronti della Regione siciliana, la relativa evidenza contabile nel rendiconto, i vincoli apposti sul risultato di amministrazione.

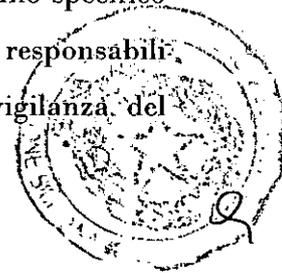
Va sottolineato che nel parere sullo schema di rendiconto il Collegio dei revisori ha evidenziato di non avere avuto la possibilità di verificare la consistenza dei fondi vincolati, la loro movimentazione, l'evoluzione del risultato di amministrazione, l'evoluzione dei residui, la conciliazione dei risultati finanziari. L'ente dovrà fornire chiarimenti, precisando per quali ragioni il Collegio dei revisori non sia stato posto nelle condizioni di compiere le suddette verifiche.

L'Amministrazione ha sostenuto che: a)- in occasione dell'approvazione del rendiconto del 2015 l'Ente ha provveduto all'accantonamento di avanzo di amministrazione per complessivi euro

6.908.209,16, di cui euro 5.265.468,46 per il fondo crediti di dubbia esigibilità, euro 262.588 per il fondo per le passività potenziali delle società partecipate, euro 1.376.346,97 per il fondo passività potenziali derivanti da contenzioso; b)- il FCDE al 31 dicembre 2015 è stato quantificato secondo il metodo ordinario, prendendo alla base del calcolo le stesse voci usate in sede di rideterminazione del risultato di amministrazione a seguito del riaccertamento straordinario dei residui; c)- in occasione del consuntivo del 2016 si è incrementato l'ammontare del FCDE per tenere conto anche dei crediti relativi alla TARI; d)- al fine del ripiano del disavanzo risultante dal riaccertamento straordinario, il Consiglio comunale ha ritenuto opportuno utilizzare l'importo di euro 1.474.888,53 destinato agli investimenti e disporre il ripiano trentennale del residuo importo, diversamente da quanto risulta nel parere del collegio dei revisori, ove si prospettava il ripiano trentennale dell'intero disavanzo pari ad euro 4.198.728,90; e)- non sono stati apposti vincoli sul risultato di amministrazione, poiché le anticipazioni effettuate dalla Regione siciliana sono ricomprese fra i residui passivi in favore del Consorzio COINRES e i relativi importi sono trattenuti in quote annuali dalla Regione sui trasferimenti spettanti all'Ente; f)- l'ufficio finanziario ha lavorato in condizioni difficili a causa dell'inadeguatezza del software, sicché non ha potuto fornire tempestivo riscontro al collegio dei revisori.

Le deduzioni confermano nel loro complesso le criticità rilevate in sede di deferimento.

Innanzitutto, non appaiono esaustive le argomentazioni relative alla quantificazione del Fondo crediti di dubbia esigibilità; al riguardo, il Collegio evidenzia che la determinazione delle entrate di dubbia e difficile esazione, che va effettuata periodicamente, costituisce un adempimento di particolare importanza. La conseguente "svalutazione" deve avere effetto sulla programmazione e previsione degli impieghi delle medesime entrate in termini di spesa, al fine di tutelare l'Ente dal rischio di utilizzare entrate non effettive, finanziando obbligazioni passive perfezionate, scadute ed esigibili con entrate non disponibili. Tali principi assumono particolare rilievo nella determinazione del fondo crediti di dubbia esigibilità (FCDE) da iscriverne nel bilancio 2017/2019: le entrate oggetto di svalutazione devono essere analiticamente individuate unitamente a tutti i parametri così da fornire una puntuale motivazione alla quantificazione del fondo; tutto ciò poi deve trovare la propria esplicitazione nella nota integrativa, allegata al bilancio di previsione 2017-2019. A tal proposito, è essenziale la dichiarazione di adeguatezza del FCDE iscritto in bilancio che assume, pertanto, uno specifico valore giuridico e sostanziale e deve essere attribuita alla competenza dei singoli responsabili della gestione delle entrate e alla correlata competenza di coordinamento e vigilanza del



responsabile del servizio economico-finanziario dell'ente, ferma restando la necessaria verifica dell'organo di revisione (cfr. deliberazione n. 32/SEZAUT/2015/INPR).

Destano poi perplessità sia l'incoerenza dei dati tra i diversi documenti contabili sia la mancanza di vincoli sul risultato di amministrazione in relazione alle anticipazioni erogate dalla Regione.

4. Il patto di stabilità per l'esercizio 2015 risulta rispettato, poiché la differenza tra il saldo finanziario e il saldo obiettivo finale è di euro 695.000; l'ente dovrà produrre il prospetto inviato al Ministero;

Il Comune ha allegato il certificato, da cui risulta il rispetto del patto di stabilità.

La Sezione prende atto della produzione.

5. In merito ai flussi e risultati di cassa, si rileva:

a)- il reiterato accesso ad anticipazioni di liquidità ex art. 3, comma 7, decreto legge n. 174 del 2012 ed ex art. 6 del decreto legge n. 78 del 2015 (oltre 3 milioni di euro nel 2013 e, da ultimo, oltre 930 mila euro nel 2016);

b)- fondo cassa finale, pari ad euro 4.361.798,31, costituito in misura significativa da somme vincolate per euro 2.740.812,67 (come rilevato al punto 1.2.4.2.a. dell'organo di revisione).

L'Amministrazione ha dedotto che: a)- l'anticipazione è stata richiesta a causa della carenza di liquidità derivante sia dal fallimento del concessionario della riscossione sia dalla pessima gestione dell'ATO idrico e dell'ATO dei rifiuti; b)- l'ente nel frattempo, al fine di migliorare l'autonomia finanziaria, ha incrementato le tariffe e le aliquote; c)- la somma vincolata di euro 2.740.812,67 comprende erroneamente anche la quota dell'anticipazione straordinaria concessa dal Ministero dell'interno e ancora da restituire che ammonta al 31 dicembre 2015 ad euro 2.350.352,80.

Il costante ricorso ad anticipazioni dimostra le ricorrenti difficoltà di cassa dell'ente. Di conseguenza, per raggiungere gli equilibri di bilancio, già in sede di programmazione, il Comune dovrà elaborare strategie di riduzione delle spese e di incremento della percentuale di esazione delle entrate.

In merito all'anticipazione di liquidità, poi, l'Ente dovrà conformarsi al principio enunciato dalla deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 33/2015/QMIG: "Nei bilanci degli enti locali



L'Amministrazione ha dedotto che: a)- l'ammontare dei residui attivi al 31 dicembre 2015 è pari ad euro 11.135.195,29 per il titolo I e ad euro 981.726,51 per il titolo III; b)- per i crediti del titolo III l'Ente ha provveduto periodicamente ad interrompere la prescrizione e sono in corso le azioni esecutive; c)- le difficoltà della riscossione delle entrate non sono imputabili all'Ente, il cui ufficio tributi opera in maniera rigorosa e attenta; d)- le basse percentuali di riscossione derivano dalle medie e dal metodo utilizzati per il calcolo del FCDE.

In ordine alle problematiche concernenti i residui, si rinvia al precedente sottoparagrafo n. 2. Inoltre, il Collegio sollecita il solerte compimento delle attività di repressione dell'evasione fiscale, sicché il Comune dovrà adoperare tutti gli strumenti previsti dall'ordinamento anche mediante il rafforzamento amministrativo ed informatico del settore finanziario ormai nevralgico. L'omissione di tali attività può eventualmente determinare la responsabilità amministrativa degli organi comunali. Deve essere poi curata la riscossione anche mediante una specifica vigilanza sul concessionario.

7. Con riferimento al Fondo pluriennale vincolato (FPV), si osserva:

a)- un'elevata incidenza del FPV di parte corrente, che passa da euro 4.467.928,27 ad euro 4.875.704,02.

L'ente dovrà chiarire se nella deliberazione di Giunta municipale n. 72 del 2015, avente ad oggetto il riaccertamento straordinario dei residui, il fondo pluriennale di parte corrente con importo complessivo di euro 3.501.935,41 includa anche le somme impegnate negli anni 2009/2014 per lo smaltimento dei rifiuti in favore del consorzio CO.IN.RES, i cui bilanci sono stati annullati in sede giudiziale;

b)- la mancanza di adeguati cronoprogrammi ai fini della verifica della corretta reimputazione dei residui passivi, secondo il criterio dell'esigibilità, coperti dal FPV;

c)- la mancata verifica -da parte dell'organo di revisione- della correttezza del prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, del fondo pluriennale vincolato per ciascuno degli esercizi considerati; sussiste, infatti, discordanza degli importi del fondo pluriennale vincolato fra i diversi documenti contabili. In particolare, il seguente prospetto evidenzia gli importi del FPV iscritti rispettivamente in entrata e in spesa nel rendiconto 2015 (riportati al 1° gennaio 2015 e al 31/12/2015) ed il corrispondente valore iniziale e finale



contenuto nel prospetto concernente la composizione, per missioni e programmi, secondo lo schema dell'allegato al rendiconto di cui all'art. 11, comma 4, lett. b), d.lgs. 118/2011:

FPV nel Risultato di amministrazione	01/01/2015	31/12/2015
FPV CORRENTE	4.467.928,27	4.875.704,02
FPV CAPITALE	1.795.701,47	1.361.039,82
TOTALE	6.263.629,74	6.236.743,84
FPV composizione per missioni e programmi- allegato b) al rendiconto	01/01/2015	31/12/2015
TOTALE	6.854.916,39	6.276.608,15
Differenza	- 591.286,65	- 39.864,31

Il Comune ha affermato che: a)- il FPV di parte corrente include somme che annualmente sono trattenute dalla Regione a seguito delle anticipazioni concesse ai sensi delle leggi regionali n. 6 del 2009 e n. 10 del 2010; esso comprende pure le somme impegnate per il servizio di smaltimento dei rifiuti in favore del Consorzio COINRES, i cui bilanci non sono stati approvati; b)- l'assenza di cronoprogrammi è imputabile sia alla difficoltà di tutti i servizi nell'applicazione della disciplina del decreto legislativo n. 118 del 2011 sia alle carenze del software gestionale sia all'avvicendamento di funzionari a seguito dello scioglimento degli organi comunali per infiltrazioni mafiose; d)- la discordanza degli importi del FPV fra i vari documenti contabili deriva dalla reimputazione di entrate effettuate in sede di riaccertamento straordinario per complessivi euro 591.286,65, di cui euro 551.422,23 sull'esercizio 2015 e di euro 39.864,31 sugli esercizi successivi; ciò ha comportato una riduzione di pari importo del FPV di entrata scaturito dalla reimputazione delle voci di spesa; l'equilibrio di bilancio non è stato comunque alterato.

La Sezione sottolinea che la mancanza di cronoprogrammi incide negativamente sull'attendibilità del Fondo pluriennale vincolato (FPV); al riguardo, il Collegio ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni generali su tale Fondo, che è un saldo finanziario, costituito da risorse già accertate e destinate al finanziamento di obbligazioni passive dell'Ente, già impegnate, ma esigibili in esercizi successivi a quello in cui è accertata l'entrata. La verifica della corretta determinazione del FPV richiede: a) nell'esercizio di riferimento, la nascita dell'obbligazione giuridica perfezionata e la piena esigibilità dell'entrata vincolata o destinata

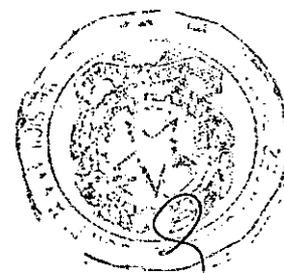


agli investimenti (oppure di entrate non vincolate nei soli casi in deroga citati); b) l'impegno giuridicamente perfezionato nell'esercizio, con esigibilità (parziale o totale) in quelli successivi e relativa conseguente imputazione; c) la prestazione in corso di svolgimento. In caso di prestazione conclusa per importi inferiori all'impegno originario finanziato da FPV, si provvede alla cancellazione dell'impegno e alla dichiarazione di indisponibilità di quota corrispondente di FPV iscritto in entrata, con liberazione di risorse che confluiranno nel risultato di amministrazione. In merito alla determinazione del FPV relativo alle spese di investimento, si ricorda che possono essere finanziate da FPV solo le spese relative a procedure di affidamento effettivamente attivate. Per la corretta imputazione della spesa, è inoltre fondamentale la definizione di un puntuale cronoprogramma sulle opere pubbliche, anche ai fini di eventuali variazioni dell'esigibilità a fronte di attuazione delle opere differenti dalla programmazione. La nota integrativa al bilancio, nel caso in cui gli stanziamenti riguardanti il fondo pluriennale vincolato comprendano anche investimenti ancora in corso di definizione, deve indicare le cause che non hanno reso possibile porre in essere la programmazione necessaria alla definizione dei relativi cronoprogrammi.

8. In merito alla situazione debitoria:

- a)- la presenza di debiti fuori bilancio di importo pari ad euro 80.854,82, di cui euro 70.993,70 riconosciuti ex art. 194, lett. a), TUEL ed euro 9.861,12 ex art. 194, lett. e), TUEL;
- b)- la presenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere a fine esercizio per euro 234.092,39;
- c)- la presenza di pignoramenti presso il tesoriere per l'importo di euro 6.411,60 risalenti al 31/12/2014 ed euro 8.241,40 derivanti dalla gestione 2015, non regolarizzati entro l'esercizio.

Il Comune ha affermato che: a)- nel corso del 2015 sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio per euro 80.854,82; b)- i debiti fuori bilancio da riconoscere alla data del 31 dicembre 2015 ammontano ad euro 49.670,71; sono stati riconosciuti quasi tutti negli esercizi successivi, eccettuato un importo residuo di euro 6.411,60; c)- il pignoramento di euro 8.241,40 è intervenuto quasi a fine anno, dopo che già era stato riconosciuto il debito fuori bilancio di euro 6.190,01 e dopo che il servizio competente aveva provveduto all'impegno; l'ulteriore somma di euro 2.051,39 è stata riconosciuta e regolata nel 2016; d)- i pignoramenti risalenti al 2014 per complessivi euro 6.411,60 non sono stati ancora regolarizzati.



Il Collegio osserva che i debiti fuori bilancio costituiscono posizioni debitorie maturate al di fuori del sistema contabile, poiché si riferiscono a spese per le quali manca un'originaria previsione 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 siano prese nel rispetto delle norme giuscontabili che ne disciplinano la procedura (artt. 151 e 191 TUEL). La Corte richiama l'attenzione dell'ente sull'esigenza del tempestivo riconoscimento dei debiti fuori bilancio. Inoltre, è necessario che si provveda in maniera tempestiva alla regolarizzazione dei pignoramenti.

9. In merito al contenzioso:

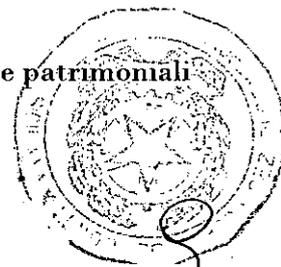
- a)- il significativo importo complessivo del contenzioso passivo (pari a 2,3 milioni di euro come da relazione allegata alla nota di risposta acquisita al protocollo n. 10263 del 7/11/2017);
- b)- l'ente dovrà fornire chiarimenti sull'importo dell'accantonamento per il contenzioso.

L'Ente ha sostenuto che in occasione dell'approvazione del rendiconto del 2015 è stato effettuato un accantonamento di importo pari al 45 per cento del valore del contenzioso in atto in considerazione delle stime effettuati dai legali.

La Corte rammenta che l'attuale sistema contabile impone una costante e attenta ricognizione delle liti, al fine di provvedere alla corretta stima del fondo destinato al contenzioso, la cui congruità deve essere verificata dall'Organo di revisione. La somma accantonata non darà luogo ad alcun impegno di spesa e confluirà nel risultato di amministrazione per la copertura delle eventuali spese derivanti da sentenze definitive, a tutela degli equilibri di competenza nell'anno in cui si verificherà l'eventuale soccombenza. Il Comune va quindi richiamato ad una costante ricognizione delle controversie sia attive che passive e alla conseguente puntuale quantificazione dell'accantonamento. L'ammontare del contenzioso appare comunque alquanto elevato, sicché nel caso di soccombenza potrebbero verificarsi effetti negativi sugli equilibri di bilancio.

10. In merito agli organismi partecipati:

- a)- l'incapacità del sistema informativo di rilevare i rapporti finanziari, economici e patrimoniali tra l'ente e gli organismi partecipati;



- b)- la presenza di discordanze nei rapporti debitori e creditori tra le scritture dell'ente e quelle degli organismi partecipati risultanti dalle note informative asseverate dai rispettivi organi di revisione;
- c)- la mancata conciliazione dei rapporti debitori e creditori ai sensi dell'art. 11, comma 6, lett. h) del d.lgs. 118 del 2011;
- d)- l'ente dovrà fornire informazioni sulla situazione del contenzioso con COINRES;
- e)- non risulta trasmessa la relazione sui risultati conseguiti nel 2016 e nel 2017 per effetto del piano di razionalizzazione delle società partecipate ai sensi dell'art. 1, comma 611, della legge n. 190 del 2014.

Il Comune ha dedotto che: a)- le uniche partecipazioni sono quelle nel Consorzio COINRES e nella SRR Palermo Provincia Ovest, entrambi organismi obbligatori aventi ad oggetto il servizio di raccolta dei rifiuti; b)- la quota di partecipazione è inferiore al 20 per cento; c)- il COINRES è in liquidazione dal 2011; l'ultimo bilancio approvato è quello del 2006, mentre quelli del 2007, del 2008 e del 2009 sono stati annullati dal Tribunale e non ci sono bilanci successivi.

La Corte non può non ribadire l'esigenza di una maggiore vigilanza sulle società partecipate; dovranno pertanto seguirsi i principi di sana e corretta gestione finanziaria enucleati dalla Sezione nella deliberazione n. 61/2016/INPR. Oltretutto, come si evince dall'art. 20 del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, che ripropone i principi di razionalizzazione analoghi a quelli enunciati dal comma 611 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190, l'intera revisione degli assets societari, prescindendo da una logica meramente adempimentale, deve necessariamente inquadrarsi nell'ambito di una visione strategica complessiva, che tenga in primaria considerazione le finalità indicate dal legislatore, ossia: a)- eliminazione delle società e delle partecipazioni societarie non indispensabili al perseguimento delle proprie finalità istituzionali; b)- soppressione delle società che risultino composte da soli amministratori o da un numero di amministratori superiore a quello dei dipendenti; c)- eliminazione delle partecipazioni detenute in società che svolgono attività analoghe o similari a quelle svolte da altre società; d)- aggregazione di società di servizi pubblici locali di rilevanza economica; e)- contenimento dei costi di funzionamento, mediante riorganizzazione degli organi amministrativi e di controllo nonché delle strutture aziendali, anche attraverso la riduzione delle relative remunerazioni. Un idoneo sistema di controlli è quindi necessario per l'acquisizione e per l'elaborazione degli elementi informativi per le decisioni dell'ente concernenti la razionalizzazione.



Il Collegio rileva altresì che la situazione del COINRES dimostra che in passato il Comune non ha prestato adeguata attenzione alla gestione dell'organismo, essendo evidente che la constatazione di anomalie contabili o gestionali avrebbe dovuto indurre l'Ente ad adottare tutte le conseguenti iniziative anche in sede giudiziaria.

II. La mancata adozione delle misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento dei debiti e la mancata allegazione del prospetto attestante l'importo dei pagamenti effettuati dopo la scadenza nonché l'indice della tempestività dei pagamenti.

Il Comune ha allegato la certificazione, da cui risulta che l'indice annuale di tempestività dei pagamenti è inferiore ai trenta giorni.

La Corte sottolinea che il Comune prende atto del chiarimento e auspica che il Comune assicuri in maniera costante il rispetto dei termini di legge per la tempestività dei pagamenti, anche al fine di evitare di dovere corrispondere gli interessi per i ritardi nelle transazioni commerciali.

B)- Per quanto attiene alla relazione sul bilancio di previsione 2016/2018, dalla documentazione pervenuta e dalla successiva attività istruttoria è emerso quanto segue:

1. la mancata pubblicazione integrale dei documenti afferenti l'approvazione del bilancio di previsione 2016 sul sito del Comune e il mancato riscontro degli stessi sulla BDAP.

Il Comune ha dedotto che il bilancio di previsione è stato pubblicato sul sito istituzionale dell'ente.

La Sezione osserva che le deduzioni dell'ente non consentono di ritenere integralmente superata le criticità, tenuto conto del mancato riscontro dei dati sulla BDAP.

2. L'organo di revisione ha rilevato carenze contenutistiche della nota integrativa.

Il Comune non ha dedotto alcunché.

Il Collegio constata che la criticità non è stata superata.



3. Non appare chiara la quantificazione del fondo crediti di dubbia esigibilità, con riferimento ai cespiti TARSU TARI e servizio acquedotto, la cui percentuale di riscossione è stata modesta nel corso degli anni.

L'Amministrazione ha dedotto che il FCDE è stato quantificato con il metodo ordinario.

In merito alla quantificazione e all'importanza del FCDE, la Corte rinvia alle considerazioni espresse nel sottoparagrafo n. 3 della parte A) della presente deliberazione concernente il rendiconto del 2015.

4. Il livello esiguo dello stanziamento complessivo per il riconoscimento dei debiti fuori bilancio (euro 106.554,97) rispetto all'entità dei debiti fuori bilancio da riconoscere al 31/12/2015.

L'Amministrazione ha affermato che lo stanziamento complessivo per debiti fuori bilancio è stato sufficiente, essendo stati riconosciuti nel 2016 debiti fuori bilancio per l'importo di euro 88.054,97.

La Sezione rileva che il Comune non ha tuttavia chiarito se alla fine del 2016 siano residuati ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere; sul tema si rinvia al sottoparagrafo n. 8 della parte A) della presente deliberazione.

5. L'elevato livello delle previsioni di entrata relativo al gettito della lotta all'evasione per l'attività di controllo delle dichiarazioni ICI/IMU non appare corroborato dall'andamento medio delle riscossioni.

Il Comune ha affermato che -grazie alle attività di controllo delle dichiarazioni ICI e IMU- le previsioni di entrata sono state confermate dall'emissione di ruoli coattivi di pari importo a fronte di incassi modesti.

La Corte evidenzia la necessità di incrementare l'attività di recupero dell'evasione tributaria e la percentuale di riscossione; a tal proposito, rinvia alle osservazioni di cui al punto 2) della parte A) della presente deliberazione.



6. Non è stata approvata la programmazione del fabbisogno di personale ex art. 6 d.lgs. n. 165 del 2001 (vds. pag. 18 del parere dell'organo di revisione sullo schema di bilancio di previsione).

L'Amministrazione non ha dedotto alcunché.

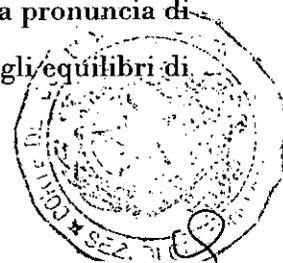
Il Collegio sottolinea che gli enti devono prestare particolare attenzione al dimensionamento delle risorse umane, allo scopo di assicurare l'efficienza dell'apparato amministrativo e l'equilibrio finanziario, considerato che la spesa in questione, poiché è fissa, obbligatoria e costante, comporta l'irrigidimento del bilancio. Con riferimento ai lavoratori precari, l'amministrazione dovrà verificare non solo la possibilità legale delle proroghe e delle stesse stabilizzazioni, nel pieno rispetto delle norme di coordinamento della finanza pubblica, ma dovrà anche valutare la sostenibilità finanziaria e la corrispondenza delle proroghe stesse alle esigenze di efficienza e di efficacia.

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto ed accertato, la Corte ritiene necessario confermare le criticità indicate nei punti n. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 relativamente al rendiconto del 2015 e nei punti dal n. 1 (in parte) al n. 6 relativamente al bilancio di previsione 2016 -2018.

Si sottolinea che la loro mancata correzione può causare nel tempo una gestione non economica delle risorse ovvero situazioni di squilibrio.

Si reputa congruo riservare le verifiche sull'osservanza delle predette indicazioni nell'ambito delle procedure ordinarie di controllo che verranno eseguite nei prossimi anni.

Il Collegio evidenzia che 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 della Corte sulla gestione finanziaria degli enti territoriali) prevede che in caso di accertamento -da parte della competente Sezione regionale di controllo- 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.



Nei casi più gravi, l'inosservanza del citato obbligo di conformazione, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per l'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.

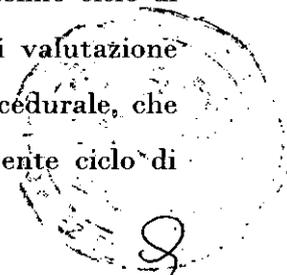
Si tratta di *“effetti – attribuiti...alle pronunce di accertamento della Corte dei conti – chiaramente cogenti e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati”* (Corte Costituzionale, sentenza n. 39/2014), la cui attribuzione 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”* 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”* (Corte Costituzionale, sentenza n. 40/2013).

E' chiaro, pertanto, che l'adozione da parte della Corte di dette specifiche pronunce ha in definitiva lo scopo di dare impulso all'attuazione di opportune misure correttive da parte dell'Ente, che *“chiudano”* il processo circolare del controllo sui principali documenti contabili indicati dalla legge. Resta fermo, ovviamente, che la congruità ed idoneità delle stesse vanno valutate dalla Sezione allorquando verrà in possesso degli atti relativi.

Va sottolineato che tali misure correttive devono necessariamente coinvolgere, soprattutto qualora riguardino più aspetti della gestione amministrativo-contabile, l'ampia platea dei soggetti interessati (Sindaco, Giunta comunale, responsabile del servizio finanziario, responsabili dei settori, Organo di revisione economico finanziario) mediante atti vincolanti, da adottarsi secondo le rispettive competenze. Non potranno, peraltro, essere considerate idonee le mere dichiarazioni di intenti non supportate da atti che abbiano effetti nell'ordinamento giuridico.

Stante la natura di tale tipologia di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, il Consiglio comunale deve essere informato dei contenuti della pronuncia specifica adottata dalla Corte; al Consiglio è riservata -quale organo di indirizzo e di controllo politico-amministrativo dell'ente locale- la competenza esclusiva a deliberare le citate misure correttive, previa auspicabile proposta della Giunta comunale.

L'accertamento dell'idoneità dei provvedimenti correttivi sarà compiuto nel prossimo ciclo di controllo, atteso che le eventuali misure correttive possono formare oggetto di valutazione unitamente ai documenti contabili del successivo periodo. Tale metodologia procedurale, che lega gli esiti del precedente controllo e delle relative misure correttive al seguente ciclo di



bilancio, garantisce un più accurato apprezzamento dell'evoluzione dei fattori di squilibrio rilevati e della loro attualità e gravità e assicura, al contempo, l'aderenza ai principi di concomitanza e concentrazione delle attività di controllo e di effettività dei relativi esiti.

In conclusione, si rileva, allo stato degli atti, la presenza di anomalie che potrebbero pregiudicare gli equilibri economico-finanziari del Comune; pertanto, l'Amministrazione dovrà attenersi a quanto prospettato nella presente deliberazione, adottando le conseguenti misure correttive.

P. Q. M.

-accerta -nei confronti del Comune di Misilmeri- la sussistenza dei profili di criticità indicati nei punti n. 1, 2, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 10 relativamente al rendiconto del 2015 e nei punti dal n. 1 (in parte) al n. 6 relativamente al bilancio di previsione 2016 - 2018.

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 Misilmeri.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 27 febbraio 2018.

L'ESTENSORE

(Francesco Antonino Cancilla)



IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)



Depositata in segreteria il

12 APR. 2018

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Boris RASURA

