

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 13 novembre 2014, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Daniele Caprino	- Consigliere - relatore
Francesco Antonino Cancilla	- Referendario

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, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

esaminata la relazione compilata dall'Organo di revisione contabile del Comune di Ispica (RG) sul rendiconto 2012, pervenuta a questa Sezione tramite SIQUEL in data 8 maggio 2014, e la successiva documentazione istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 276/2014/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;

udito, in rappresentanza dell'ente, il Sindaco, avv. Pietro Rustico;

udito il relatore, cons. Daniele Caprino;

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. 40/2014).

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 Ispica (RG), ha rilevato le seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del rendiconto sulla gestione per l'esercizio 2012 avvenuta in data 17/06/2013;
2. il mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'esercizio 2012;
3. il disavanzo di amministrazione per l'esercizio 2012 pari a € 3.370.756,18;
4. il disavanzo della gestione di competenza per un valore pari a € 509.854,04;
5. la condizione di ente strutturalmente deficitario stante il superamento di sette parametri obiettivi su dieci, in particolare:
 - a) il valore negativo del risultato contabile di gestione superiore al 5% delle entrate correnti;
 - b) l'elevato ammontare di residui attivi di nuova formazione relativi ai titoli I e III in misura percentuale pari al 56% circa delle entrate accertate ai medesimi titoli;
 - c) l'elevato ammontare di residui attivi, provenienti dalla gestione residui, relativi ai titoli I e III in misura percentuale pari al 83% circa delle entrate accertate in competenza ai medesimi titoli ;
 - d) l'elevato ammontare dei residui passivi complessivi relativi al titolo I in misura percentuale pari al 108% circa delle spese correnti impegnate;
 - e) l'elevato ammontare della spesa di personale in misura pari al 55% circa delle entrate correnti ed al 52% circa della spesa corrente;
 - f) l'elevata consistenza di debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1% delle entrate correnti accertate. In particolare si segnala un elevato ammontare di debiti fuori bilancio da sentenze esecutive, relativi agli anni 2011 e 2012, per un valore complessivo pari a € 2.147.809,08 e di quelli ancora da riconoscere al 31/12/2012 per un importo stimato di € 5.050.332,20, senza individuazione alcuna di mezzi di finanziamento, in presenza, peraltro, secondo quanto riferito dall'organo di revisione, di debiti

fuori bilancio per i quali è stato disposto il pagamento in assenza del relativo provvedimento consiliare di riconoscimento;

g) l'esistenza al 31 dicembre di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5% delle entrate correnti.

6. la mancata adozione di misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture e appalti previste dall'art.9 del d.l. n.78/2009;
7. la lentezza nella riscossione degli importi accertati a titolo di recupero evasione tributaria;
8. la già segnalata mancata adozione, da parte dell'organo consiliare, delle misure correttive necessarie a seguito delle deliberazioni di questa Sezione n. 11/2012 (bilancio di previsione 2011) e n. 331/2012 (consuntivo 2010); quest'ultima, in particolare, aveva rilevato la violazione dei limiti di cui all'art. 76, comma 7 del D.lgs. 112/2008 *ratione temporis* vigenti, stante la stabilizzazione a tempo indeterminato di 72 unità di personale precario (Deliberazione di Giunta n. 240 del 31.12.2010).

L'accertamento delle predette gravi criticità tiene conto dello stato di dissesto finanziario dichiarato con deliberazione consiliare n. 41/2013, ai sensi dell'art. 244 del d.lgs.267/2000, a seguito del quale gli organi competenti devono procedere alla riconduzione delle situazioni di criticità entro parametri di regolarità e di sana gestione.

La Sezione osserva preliminarmente che, pur essendo stata notificata nei termini la convocazione della presente adunanza, il comune non ha presentato alcuna memoria in merito alle gravi criticità che sono state oggetto di deferimento e che il relatore ha sintetizzato in aula.

Per l'ente è intervenuto all'adunanza l'avv. Rustico, Sindaco di Ispica da 9 anni, il quale, scusandosi per il mancato invio di memorie, rappresenta la situazione particolarmente difficile in cui si trova il comune per la mancanza di figure apicali competenti nell'amministrazione e per lo stato di dissesto finanziario dichiarato.

L'avv. Rustico deposita in aula una copia della "Relazione del Sindaco" in riscontro alla nota della Corte dei conti dell'11 febbraio 2013 sul rendiconto della gestione 2011 e chiede alla Sezione "del tempo per poter fare una relazione completa e puntuale".

In conclusione, la Sezione conferma e accerta le gravi 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, di tutti i gravi profili di criticità indicati nella relazione di deferimento e sopra illustrati ai punti 1,2,3,4,5 ed, in particolare, la mancata adozione di puntuali misure correttive ed organizzative relativamente ai punti 6,7 e 8.

O R D I N A

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 Consiglio comunale – per il tramite del suo Presidente -, al Sindaco e all'Organo di revisione dei conti del Comune di Ispica (RG);
- all'Assessorato regionale della Funzione pubblica e Autonomie locali;
- al Ministero dell'Interno, Commissione per la stabilità finanziaria degli enti locali;
- all'Organo straordinario di liquidazione del Comune.

D I S P O N E

che l'ente trasmetta a questa Sezione di Controllo le idonee misure correttive entro i termini di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL ai fini della relativa verifica. Qualora l'ente non provveda o la verifica dia esito negativo, sarà preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relatività sostenibilità finanziaria.

Così deliberato in Palermo, nella camera di consiglio del 13 novembre 2014.

L'ESTENSORE

(Daniele Caprino)

IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il 5 marzo 2015
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
(Boris Rasura)