



CORTE DEI CONTI

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

CORTE DEI CONTI



0000667-21/01/2014-SC_SIC-R14-P

Al Consiglio Comunale
per il tramite del suo Presidente
TRAPANI

Al Sig. Sindaco del Comune
di
TRAPANI

All'Organo di Revisione
del Comune di
TRAPANI
TEL N 0923 - 590244 - 23600

PEC: sindaco@pec.comune.trapani.it
presidenza.consiglio@pec.comune.trapani.it
revisori.conti@pec.comune.trapani.it

Oggetto: Controllo finanziario degli enti locali - RENDICONTO 2011 e BILANCIO DI PREVISIONE 2012 - ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL.
- Trasmissione deliberazione n. 18 /2014/PRSP.

Si trasmette, copia della deliberazione n. 18 /2014/PRSP adottata dalla Sezione di Controllo della Corte dei conti per la Regione siciliana, nell'adunanza del **17 DICEMBRE 2013** (ore 15,30).

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

rappresentando che i termini legali decorrono comunque dalla data riportata sul messaggio di avvenuta **consegna** della trasmissione della presente nota a mezzo PEC.

p. Maria Di Francesco



Deliberazione n. 18 /2014/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 17 dicembre 2013, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Stefano Siragusa	- Consigliere
Francesco Albo	- Primo referendario - relatore

Visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;
visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni;
visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

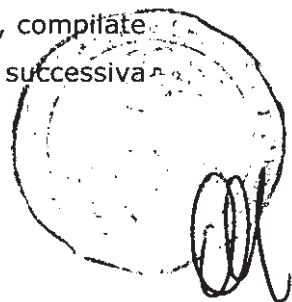
visto, in particolare, l'art. 1, comma 610, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), il quale espressamente prevede che le disposizioni della predetta legge "sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti";

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

vista deliberazione di questa sezione di controllo n. 204/2012/INPR 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 bilancio di previsione 2012 e sul rendiconto 2011";

vista la nota della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 22 agosto 2011, con la quale è stata inoltrata al Sindaco e al Presidente del Collegio dei revisori la predetta deliberazione di questa Sezione di controllo, nonché i relativi questionari ai fini della loro ritrasmissione da parte del Collegio dei revisori entro trenta giorni dall'approvazione del consuntivo;

esaminate le relazioni sul rendiconto 2011 e sul bilancio di previsione 2012, compilate dall'Organo di revisione contabile del comune di Trapani (TP), e la successiva documentazione istruttoria;



vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 516/2013/CONTR con la quale la Sezione del controllo è stata convocata per gli adempimenti di cui al menzionato art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000;

udito il relatore, Primo referendario dott. Francesco Albo;

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, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Questo nuovo modello di controllo, come ricordato dalla Corte costituzionale nella recente sentenza n. 60/2013, configura, su tutto il territorio nazionale, un sindacato generale ed obbligatorio sui bilanci preventivi e rendiconti di gestione di ciascun ente locale, finalizzato a tutelare, nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, la sana gestione finanziaria del complesso degli enti territoriali, nonché il rispetto del patto di stabilità interno e degli obiettivi di governo dei conti pubblici concordati in sede europea.

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.

Da ultimo, l'art. 148-bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto-legge 10 ottobre 2012, n. 174 conv., con modificazioni, dalla legge n. 213/2012, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

Nel 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 previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.



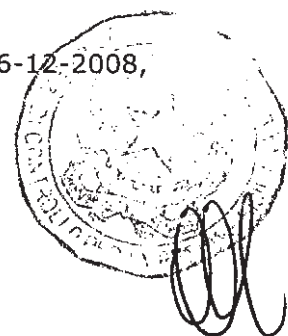
Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis., co. 3 del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

Dall'esame delle predette relazioni, redatte dall'organo di revisione del Comune di Trapani (TP), e dalla successiva istruttoria, è emerso:

1. il mancato rispetto del patto di stabilità per l'esercizio 2011;
2. il consistente ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2011, pari ad € 861.516,04 a cui si aggiunge un ulteriore debito riconosciuto con deliberazione n. 120 del 19/09/2011 di cui non è stato comunicato l'importo. Detti debiti risultano impegnati per € 815.423,55 nel 2010 e per la restante parte nel 2011;
3. una bassa percentuale di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria sia nell'esercizio 2011 (41% circa), sia nell'esercizio 2012 (16,7% circa) rispetto agli accertamenti;
4. una bassa percentuale di riscossione, nell'esercizio 2011, delle entrate da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada (51,6%). In ordine a tali entrate si riscontra, inoltre, una modesta capacità di riscossione nell'esercizio 2012 sia in c/competenza (40% circa), sia in c/residui (15% circa);
5. profili di criticità relativamente alla gestione dei residui, per i quali si riscontra:
 - la presenza di consistenti residui attivi risalenti ad esercizi precedenti il 2007 con particolare riferimento ai residui del Titolo I (€11.943.290,60), imputabili prevalentemente alla TARSU, e del Titolo III (€10.227.676,91), imputabili prevalentemente ai canoni del servizio idrico;
 - un notevole divario tra i residui attivi e passivi attinenti ai servizi c/terzi per gli esercizi ante 2007 e per gli esercizi 2008 - 2009 - 2010 e 2011;
6. possibili profili di criticità con riferimento al rispetto dell'art. 10 della L.R. 16-12-2008, n. 22 in materia di adesione multipla a forme associative.



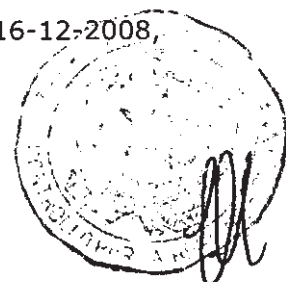
Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria.

Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis., co. 3 del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, co. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli Enti anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di precarietà, soprattutto se accompagnate e potenziate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio, idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun Ente.

In ogni caso, l'Ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni che ha ricevuto ed a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

Dall'esame delle predette relazioni, redatte dall'organo di revisione del Comune di Trapani (TP), e dalla successiva istruttoria, è emerso:

1. il mancato rispetto del patto di stabilità per l'esercizio 2011;
2. il consistente ammontare dei debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2011, pari ad € 861.516,04 a cui si aggiunge un ulteriore debito riconosciuto con deliberazione n. 120 del 19/09/2011 di cui non è stato comunicato l'importo. Detti debiti risultano impegnati per € 815.423,55 nel 2010 e per la restante parte nel 2011;
3. una bassa percentuale di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria sia nell'esercizio 2011 (41% circa), sia nell'esercizio 2012 (16,7% circa) rispetto agli accertamenti;
4. una bassa percentuale di riscossione, nell'esercizio 2011, delle entrate da da sanzioni amministrative per violazione del codice della strada (51,6%). In ordine a tali entrate si riscontra, inoltre, una modesta capacità di riscossione nell'esercizio 2012 sia in c/competenza (40% circa), sia in c/residui (15% circa);
5. profili di criticità relativamente alla gestione dei residui, per i quali si riscontra:
 - la presenza di consistenti residui attivi risalenti ad esercizi precedenti il 2007 con particolare riferimento ai residui del Titolo I (€11.943.290,60), imputabili prevalentemente alla TARSU, e del Titolo III (€10.227.676,91), imputabili prevalentemente ai canoni del servizio idrico;
 - un notevole divario tra i residui attivi e passivi attinenti ai servizi c/terzi per gli esercizi ante 2007 e per gli esercizi 2008 - 2009 - 2010 e 2011;
6. possibili profili di criticità con riferimento al rispetto dell'art. 10 della L.R. 16-12-2008, n. 22 in materia di adesione multipla a forme associative.



All'adunanza pubblica del 17 dicembre 2013, l'Amministrazione, tramite i suoi rappresentanti (ossia l'Assessore alle finanze e il Dirigente dei servizi finanziari, delegati dal Sindaco) è stata invitata a prestare maggiore attenzione, in futuro, al rispetto dei termini assegnati ai fini del contraddittorio documentale, avendo fatto pervenire la propria memoria (nota prot. n. 131888 del 17/12/2013) direttamente in aula.

Con riferimento al primo punto, l'ente attribuisce le cause del mancato rispetto del patto di stabilità interno alla mancata vendita di immobili compresi nel piano delle alienazioni e ai pagamenti, in conto residui, di spese in conto capitale.

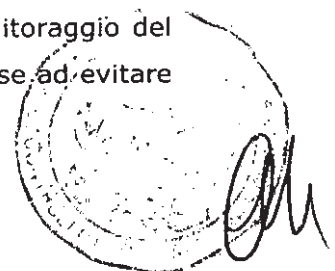
La Sezione, pur prendendo atto degli elementi di giudizio forniti dall'amministrazione, non può esimersi dall'accertare l'inottemperanza a disposizioni (art. 1, commi da 87 a 124, della legge 13 dicembre 2010, n. 220 e s.m.i.), introdotte dal legislatore a tutela dell'unità economica della Repubblica, affinché gli enti locali concorrano alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica assunti dal Paese in sede comunitaria.

Per tale ragione, tali norme, inderogabili, costituiscono principi fondamentali di coordinamento della finanza pubblica ai sensi degli articoli 117, terzo comma, e 119, secondo comma, della Costituzione.

L'importanza dei predetti vincoli comunitari è stata, da ultimo, ribadita dalla legge costituzionale 20.4.2012, n. 1, la quale, a decorrere dal 2014, ha elevato a rango costituzionale i predetti obblighi, prevedendo che «Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico» (art. 97 Cost. novellato) e che «I Comuni, le Province, le Città metropolitane e le Regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa, nel rispetto dell'equilibrio dei relativi bilanci, e concorrono ad assicurare l'osservanza dei vincoli economici e finanziari derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea» (art. 119, comma 1, Cost. novellato).

Con riferimento al secondo punto, relativo ai debiti fuori bilancio, la Sezione, pur prendendo atto dell'importo comunicato dall'ente (euro 46.092,49) in sede di controdeduzioni e ribadito - con una certa dose di stupore - in sede di adunanza, deve rilevare l'evidente incongruenza con i contenuti della nota dell'ente prot. n. 36832 del 27 marzo 2013, trasmessa in sede istruttoria dal Collegio dei revisori, nella quale sono elencate passività riconosciute per un importo complessivo di euro 861.516,04. Particolarmente significativo il debito di euro 774.685,35, riconosciuto con delibera CC n. 122 del 20/09/2011.

Sul punto, in ogni caso, il Collegio sollecita un attento e costante monitoraggio del contenzioso esistente, nonché l'adozione delle necessarie misure correttive tese ad evitare il ripetersi di anomalie gestionali già causa di soccombenza giudiziale.



Per quanto concerne la possibilità di disporre in via d'urgenza il pagamento, nelle more del successivo riconoscimento, giova richiamare il più recente orientamento della Sezione (da ultimo, delibera n. 21/2013/VSGF, n. 270/2011/GEST), che, con riferimento ai debiti fuori bilancio derivanti da sentenze esecutive (art. 194, comma, 1 lett. a, del TUEL), ha posto particolare attenzione sull'imprescindibile attività valutativa da parte dell'organo consiliare, che non ammette interposizioni, neppure in via d'urgenza, da parte di altri organi.

Con la deliberazione di riconoscimento, il consiglio comunale svolge una fondamentale funzione, ascrivibile all'attività di indirizzo e controllo politico amministrativo, che mira a:

- accertare la sussumibilità del debito all'interno di una delle fattispecie normativamente tipizzate;
- ricondurre l'obbligazione all'interno della contabilità dell'ente;
- individuare le risorse per farvi fronte;
- accertare le cause che hanno originato l'obbligo, anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità.

Per l'organo consiliare, una volta accertata la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 194 del TUEL, il riconoscimento della legittimità costituisce atto dovuto e vincolato (principio contabile 2.96), da espletare senza indugio, al fine di evitare indebito aggravio di spesa per maturazione di oneri accessori (interessi moratori, spese legali, ecc.).

Con riferimento ai punti n. 3, 4 e 5, pur prendendosi atto dei ragguagli forniti dall'ente in ordine alle procedure di accertamento e di riscossione dei ruoli attinenti ad entrate tributarie ed extra tributarie, il Collegio rappresenta la necessità di un'attenta attività di monitoraggio e di vigilanza da parte dell'amministrazione a tutela delle proprie posizioni creditorie.

Tale attività, invero, assume una certa importanza strategica ai fini dell'incremento dei livelli di autonomia impositiva e finanziaria, anche alla luce della progressiva riduzione dei trasferimenti erariali e regionali.

Parimenti raccomandabile, inoltre, una contabilizzazione di tali poste attive maggiormente ispirata a criteri prudenziali, nonché un ridimensionamento dei volumi di spesa entro le reali capacità di bilancio dell'ente.

Analoghe raccomandazioni valgono per la gestione in conto residui, in considerazione delle refluenze degli esiti delle procedure di riaccertamento sull'attendibilità e sull'effettiva capacità di utilizzo del risultato di amministrazione.

In questa direzione vanno alcune misure già adottate dall'ente, quali ad esempio il vincolo prudenziale di una quota di avanzo di amministrazione, corrispondente ai crediti di



dubbia esigibilità e la revisione straordinaria dei residui, cui ha fatto riferimento in aula l'Assessore al bilancio.

Per quanto concerne il notevole divario tra i residui attivi e passivi attinenti alle partite di giro per gli esercizi successivi al 2008, i chiarimenti forniti dall'ente evidenziano un utilizzo spesso non corretto dei predetti capitoli.

Il riferimento, in particolare, è al pagamento di fatture Enel e Telecom a partire dal 2005 per importi elevati (euro 244.465,61 ed euro 232.405,62), con successiva regolarizzazione contabile – peraltro avvenuta l'anno successivo - ai pertinenti capitoli di bilancio (cd. "compensazione amministrativa").

Tali operazioni contabili sembrano difficilmente conciliabili con la natura stessa dei servizi per conto di terzi, ove rilevano tutte quelle attività meramente strumentali alla realizzazione di interessi di altro soggetto, cui pertiene istituzionalmente la spesa, che procede successivamente al rimborso.

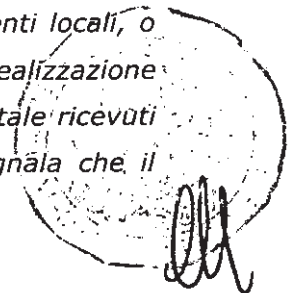
A livello nazionale, tali operazioni sono vietate dall'art. 7, comma 1, lett. b , del D. Lgs. n. 118/2011.

Ancora più grave la contabilizzazione ai servizi per conto terzi nel 2009 di un ingente contributo ministeriale (euro 11.800.000) per un programma d'intervento ambientale, incassato il 29 dicembre 2008 e regolarizzato solo nel 2009.

Tale operazione, infatti, risulta in primo luogo difficilmente giustificabile, in quanto per ragioni di coerenza tra documenti di bilancio, l'ente avrebbe dovuto stanziare le relative risorse nel bilancio di previsione contestualmente all'inserimento dell'opera nell'elenco delle opere pubbliche (adempimento, quest'ultimo, peraltro necessario ai fini della finanziabilità da parte di altri enti). Il comune, invece, ha ingiustificatamente postergato lo stanziamento previsionale al momento dell'accertamento delle somme, quando l'avvenuta conclusione delle operazioni di assestamento precludeva qualsivoglia variazione di bilancio.

In secondo luogo, e soprattutto, l'utilizzo delle partite di giro al di fuori delle ipotesi tassativamente elencate dall'ordinamento (Osservatorio finanza locale, principio contabile n. 2-25), soprattutto in presenza di un disallineamento temporale tra incassi e pagamenti, finisce per migliorare indebitamente i saldi rilevanti ai fini del patto di stabilità interno.

Si richiamano, a riguardo, le indicazioni fornite, da ultimo, dalla Ragioneria generale dello Stato con circolare n. 5/2013, secondo cui può costituire una fattispecie elusiva del patto *l'allocatione tra le spese per servizi per conto di terzi di poste che avrebbero dovuto trovare corretta appostazione tra le spese correnti, sulla base di quanto indicato nei principi contabili elaborati dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali, o della contabilizzazione tra i servizi per conto di terzi di pagamenti relativi alla realizzazione di opere pubbliche finanziate, anche integralmente, da contributi in conto capitale ricevuti da parte di altri enti pubblici. In relazione a quest'ultima fattispecie, si segnala che il*

A circular stamp with illegible text inside, and a handwritten signature in black ink overlapping the bottom right corner of the stamp.

contributo in conto capitale ricevuto da parte dello Stato, della regione o da altro ente pubblico va contabilizzato al Titolo IV dell'entrata, mentre le relative spese vanno contabilizzate al Titolo II della spesa, così come vanno contabilizzati ai medesimi Titoli le riscossioni ed i pagamenti effettuati. Non è consentito in alcun modo imputare i pagamenti tra i servizi per conto di terzi, anche quando esiste uno sfasamento temporale tra la riscossione del contributo concesso ed il pagamento delle relative spese, ipotesi che si realizza, ad esempio, quando un ente locale anticipa 'per cassa' i pagamenti a causa di un ritardo nell'erogazione della provvista economica da parte del soggetto finanziatore.

Si richiama, inoltre, in materia, il disposto dell'art. 20, comma 12, del DL n. 98/2011, conv. in L. n. 111/2011, non applicabile, *ratione temporis*, alla fattispecie.

Nessuna controdeduzione, infine, risulta pervenuta con riferimento al rispetto dell'art. 10 della L.R. 16-12-2008, n. 22 in materia di adesione multipla a forme associative da parte dell'ente.

Per quanto concerne, infine, i rilievi sul bilancio di previsione 2012, pur tenendo conto degli elementi di giudizio acquisiti, si ritiene indispensabile una puntuale verifica su dati consuntivi, in sede di controllo sul rendiconto 2012.

P. Q. M.

All'esito della verifica sul rendiconto 2011 e sul bilancio di previsione 2012 accerta:

- il mancato rispetto del patto di stabilità interno nel 2011;
- la presenza, nei termini evidenziati, dei profili di criticità con riferimento ai punti da 2 a 6, di cui in narrativa.

ORDINA

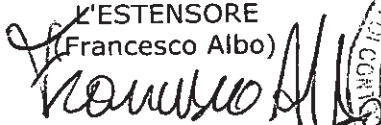
che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al consiglio comunale – per il tramite del suo presidente - ai fini della formalizzazione delle necessarie misure correttive, oltre che al sindaco ed all'organo di revisione del comune di Trapani (TP).

DISPONE

- che l'ente trasmetta a questa Sezione di controllo le misure correttive adottate dall'organo consiliare ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del Tuel, ai fini della relativa verifica.

Così deliberato in Palermo nella camera di consiglio del 17 dicembre 2013

L'ESTENSORE
(Francesco Albo)

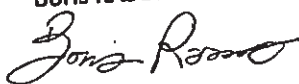


IL PRESIDENTE
(Maurizio Graffeo)



Depositata in segreteria il
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA



21 GEN. 2014