

REPUBBLICA ITALIANA  
La Corte dei conti  
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 27 novembre 2014, composta dai Magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Licia Centro	- Consigliere
Francesco Antonino Cancilla	- Referendario – relatore

\*\*\*\*\*

Visto l'art. 100, secondo comma, e gli artt. 81, 97 primo comma, 28 e 119 ultimo comma della Costituzione;

visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;

visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni, recante il Testo Unico degli Enti Locali (T.U.E.L.) ed in particolare l'art. 148 bis;

visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

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

vista la deliberazione di questa Sezione n. 196/2013/INPR dell'8 agosto 2013 avente ad oggetto "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2012";

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 19 agosto 2013, con la quale sono stati inoltrati la suindicata deliberazione e i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

esaminata la relazione compilata dall'Organo di revisione contabile del Comune di Trapani sul rendiconto 2012, pervenuta a questa Sezione tramite SIQUEL in data 01/04/2014, e la successiva documentazione istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 336/2014/CONTR con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza ai fini degli adempimenti di cui al citato articolo 148 bis del TUEL;

vista la memoria trasmessa da parte dell'ente il 21/11/2014 e la successiva integrazione del 27/11/2014;

udito il relatore, referendario Francesco Antonino Cancilla;

uditi in rappresentanza dell'ente il dott. Giuseppe Scalisi, segretario, e il dott. Gioacchino Petrusa, dirigente del II settore;

\*\*\*\*\*

*Premesso che:*

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l'anno 2006) ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo -a carico degli Organi di revisione degli enti locali- di trasmettere alla Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo, formulata sulla base dei criteri e delle linee guida definite dalla Corte.

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, volto a rappresentare agli organi elettivi, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, la reale situazione finanziaria emersa all'esito del procedimento di verifica effettuato sulla base delle relazioni inviate dall'Organo di revisione, affinché gli stessi possano attivare le necessarie misure correttive. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei Conti contribuisce ad assicurare quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento, tanto più a seguito del novellato quadro scaturito dalle legge costituzionale n.1/2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 213/2012.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale peculiare forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. da ultimo la sentenza n. 39/2014 che richiama altresì le sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), affermando che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità - da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie - e ha lo

scopo di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie, in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di legalità-regolarità) ma dinamica.

Da ultimo, l'art. 148 bis del d.lgs. 18 agosto 2000 n. 267 (TUEL), introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito nella legge 213/2012 (recante il rafforzamento del quadro dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti) prevede che in caso di accertamento -da parte della Sezione- di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, è fatto obbligo agli enti destinatari di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di competenza. Quanto al contenuto del controllo è, peraltro, espressamente stabilito che ai fini della suddetta verifica le Sezioni della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente.

Nei casi più gravi, l'inosservanza del citato obbligo di conformazione, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la inadeguatezza degli stessi, ha l'effetto di precludere all'ente inadempiente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

Si tratta di *"effetti – attribuiti [...] alle pronunce di accertamento della Corte dei conti – chiaramente cogenti e, nel caso di inosservanza degli obblighi a questi imposti, inibitori, pro parte, dell'efficacia dei bilanci da essi approvati"* (cfr. Corte costituzionale, sentenza n. 39/2014) la cui attribuzione ad un organo magistratuale terzo e indipendente *"si giustifica in ragione dei caratteri di neutralità e indipendenza del controllo di legittimità della Corte dei conti (sentenza n. 226 del 1976)"* onde *"prevenire o contrastare gestioni contabili non corrette, suscettibili di alterare l'equilibrio del bilancio (art. 81 Cost.) e di riverberare tali disfunzioni sul conto consolidato delle pubbliche amministrazioni, vanificando conseguentemente la funzione di coordinamento dello Stato finalizzata al rispetto degli obblighi comunitari"* (cfr. Corte Costituzionale n. 40/2013).

Nel caso in cui, invece, sussistano squilibri meno rilevanti o irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento ex art. 148 bis TUEL, l'esito del controllo demandato alla Corte può comunque comportare eventuali segnalazioni, in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7 della legge n. 131 del 2003, pur sempre volte a favorire la riconduzione delle criticità emerse entro i parametri della sana e corretta gestione finanziaria al fine di salvaguardare, anche per gli esercizi successivi, il rispetto dei necessari equilibri di bilancio e dei principali vincoli posti a salvaguardia delle esigenze di

coordinamento della finanza pubblica. Anche in tale evenienza l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per il superamento delle criticità.

\*\*\*\*\*

Nell'ambito dell'istruttoria per i controlli di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della Legge n. 266 del 2005, questa Sezione, esaminata la relazione redatta dall'organo di revisione del Comune di Trapani ha rilevato le seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del rendiconto (delibera n. 66 del 27 maggio 2013) rispetto al termine di cui all'art. 227, comma 2 del Tuel;
2. il mancato rispetto, anche per il 2012, del patto di stabilità interno con uno scostamento del saldo finanziario rispetto all'obiettivo programmatico di euro 3,06 milioni;
3. in merito agli equilibri di bilancio:
  - un disavanzo di parte corrente relativo alla gestione di cassa (euro 12.313.673,74);
  - un notevole squilibrio tra spese e entrate correnti aventi carattere non ripetitivo, con un saldo pari di euro 166.124,00;
4. in merito alle risorse relative al recupero dell'evasione tributaria, l'assenza di proventi riscossi per quanto concerne la Tarsu e altri tributi;
5. la mancata previsione in contabilità delle procedure per evidenziare i vincoli delle entrate a specifica destinazione previste dall'art. 195 del TUEL;
6. in merito ai residui antecedenti al 2008:
  - la permanenza di notevoli residui attivi relativi ad anni precedenti il 2008 relativi ai titoli I (euro 12.963.881,39) e III (euro 12.929.046,29);
  - in sede di riaccertamento da parte dei responsabili delle relative entrate -secondo quanto disposto dall'art. 228 comma 3 del TUEL- l'assenza di motivazioni sul mantenimento o sulla cancellazione dei residui dalla contabilità;
  - la presenza di residui attivi del titolo VI antecedenti al 2008 per euro 62.476,30 e di residui passivi del titolo IV antecedenti al 2008 per euro 205.730,51;
  - a ciò si aggiunge il superamento, per gli esercizi 2010, 2011 e 2012 dei seguenti parametri di deficitarietà strutturale: Parametro n. 2 (Volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III superiori al 42 per cento dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III); Parametro n. 3 (Ammontare dei residui attivi di cui al titolo I e al titolo III superiore al 65 per cento rapportato agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III) e Parametro n. 4 (Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente);
7. la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti (per euro 755.913,58), parte dei quali rappresentano debiti di cui alla lett. e) dell'art. 194 TUEL (per euro 14.462,66), nonché l'assenza di rilascio delle attestazioni sull'inesistenza di debiti al 31 dicembre da parte dei responsabili dei servizi;

8. l'irregolare utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi conto terzi con particolare riferimento ad alcune voci di spesa non in linea con il principio di tassatività di cui al principio contabile 2. 25:  
- "spese anticipate per conto dei privati" per € 178.044,73;  
- "Suap spese istruttorie pratiche" per € 8.566,30;  
- "Anticipazioni per conto della Regione" per € 12.760,87;
9. in merito alle spese per il personale:  
- l'assunzione di personale, pur in presenza nel 2012 di un'elevata percentuale (pari al 33,95%) di incidenza della spesa per il personale rispetto a quella corrente (nel 2011 tale incidenza era pari al 33,04%);  
- la mancata riduzione del fondo per la contrattazione integrativa secondo quanto disposto dall'art. 9 comma 2 bis del d.l. 78/2010 (vds. risposta al quesito 7.2.2.);
10. il mancato aggiornamento degli inventari, in particolare l'inventario dei beni immobili risale al 2008, quello dei beni mobili al 2009;
11. in merito agli organismi partecipati:  
- la presenza di società in perdita nell'ultimo triennio: -il Consorzio Universitario della provincia di Trapani con una perdita di € 77.667,93 nel 2012; -il Consorzio Istituto per le tecnologie avanzate con una perdita di € 8.154 nel 2012; la società Trapani Servizi s.p.a., partecipata al 100% dall'ente, con una perdita d'esercizio nel 2012 di € 593.542; la S.R.R. Trapani Provincia Nord, partecipata al 22,46%, con una perdita nel 2012 di € 3.463;  
- la rilevazione di discordanze tra debiti e crediti reciproci emergenti dalla nota informativa;  
- l'insufficienza degli elementi informativi per alcuni organismi partecipati (Consorzio ASI, Fondazione distretto turistico, Associazione strade del vino Erice DOC);  
- dagli elementi istruttori acquisiti in sede di indagine sugli organismi partecipati da Comuni e province (del. 402/2013/GEST) sono emersi:  
- in merito alla spesa disposta a favore di società ed altre forme associative, un'elevata incidenza di pagamenti correnti sul totale del titolo I delle spese, pari al 29%;  
- in merito all'obbligo della pubblicazione dei dati relativi ai compensi riconosciuti ai rappresentanti degli enti all'interno delle società partecipate (in conformità a quanto previsto dall'articolo 1, comma 735, della legge 296/2006), il mancato aggiornamento dei dati la cui pubblicazione risale al 2012.
12. l'inadeguata attuazione delle misure correttive a seguito della deliberazione di questa Sezione n. 18/2014/PRSP.  
Nell'imminenza dell'adunanza odierna il Comune ha depositato una memoria e una successiva integrazione firmate dal Segretario generale.

\*\*\*\*\*

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

E' evidente il ritardo nell'approvazione del rendiconto (delibera n. 66 del giorno 27/05/2013) rispetto al termine di cui all'art. 227, comma 2 del Tuel; ciò non può trovare

giustificazione nelle difficoltà organizzative dei diversi settori amministrativi dell'ente. La Sezione sottolinea che l'ente deve assicurare il rispetto dei termini di legge per l'approvazione del bilancio e del rendiconto al fine di garantire una sana gestione finanziaria, che presuppone la tempestività degli adempimenti connessi al cd. "ciclo del bilancio".

In relazione al secondo motivo di deferimento, il Comune ha confermato il mancato rispetto del patto di stabilità interno per l'anno 2012, con uno scostamento del saldo finanziario rispetto all'obiettivo programmatico di euro 3,06 milioni; nondimeno, ha dedotto che tale situazione è stata determinata dalla mancata vendita di taluni immobili e dal pagamento di spese in conto capitale assunte negli anni precedenti; l'ente ha precisato che, al fine di soddisfare i creditori, sono stati richiesti nel 2013 spazi finanziari al Ministero dell'Economia. La Sezione rammenta che il mancato rispetto del patto di stabilità configura una grave irregolarità contabile, poiché, determinando la violazione di norme che impongono limiti all'assunzione di impegni o al pagamento di spese, incide negativamente sul raggiungimento delle grandezze di finanza pubblica previste dalla legge di stabilità. Il collegio, inoltre, sottolinea che il Comune già in sede di programmazione finanziaria deve tener conto della riduzione progressiva dei trasferimenti statali e regionali e della fisiologica riscossione posticipata di alcune entrate.

L'ente, inoltre, non ha contestato la presenza delle criticità relative agli equilibri di bilancio (motivo di deferimento n. 3), ma ha dedotto che gli incassi in conto residui sono stati superiori ai pagamenti in conto residui. La Sezione rileva che una gestione in costante disavanzo è indice della scarsa capacità dell'ente di programmare gli impegni di spesa, che non trovano adeguata copertura nelle entrate.

Sul quarto motivo di deferimento, concernente le risorse relative al recupero dell'evasione tributaria e all'assenza di proventi della TARSU, il Comune ha precisato che la TARSU viene riscossa soltanto con ruolo emesso per il tramite dell'agente Equitalia e che per l'ICI si è provveduto all'iscrizione a ruolo degli importi dovuti dai contribuenti che non hanno adempiuto spontaneamente. La Sezione osserva che l'ente è tenuto ad espletare in maniera puntuale le attività di accertamento tributario e a procedere alla riscossione coattiva dei tributi. Inoltre, il Comune 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.

Sul quinto motivo di deferimento, relativo alla mancata previsione di procedure idonee ad evidenziare i vincoli delle entrate a specifica destinazione, l'ente ha chiarito che l'attività del servizio finanziario consente comunque di rilevare tali vincoli.

Sussistono tutte le criticità indicate nel sesto motivo di deferimento in relazione ai residui. Innanzitutto, per quanto attiene agli ingenti residui attivi, che sono stati indicati nel sesto motivo di deferimento, il Comune ha dedotto che si tratta di somme iscritte a ruolo, la

cui riscossione compete al concessionario, che, pur se sollecitato, non vi ha ancora provveduto. La Sezione ribadisce che la riscossione attribuita al concessionario implica comunque l'obbligo del Comune di svolgere correttamente l'attività di accertamento e di controllare costantemente l'efficienza e la legittimità dell'operato del concessionario.

Inoltre, con riferimento alla mole e alla vetustà dei residui, va sottolineato che residui inesigibili o comunque non riscuotibili, se mantenuti nel rendiconto, incidono necessariamente sull'attendibilità dell'avanzo di amministrazione, con ricadute negative sugli equilibri di bilancio. Risulta pertanto opportuno che, a fronte di posizioni creditorie di dubbia realizzabilità, parte delle risorse di entrata siano destinate in maniera adeguata alla costituzione dell'apposito fondo svalutazione crediti, ora espressamente previsto dalla legge; al riguardo, il Comune ha dedotto di avere comunque costituito tale fondo.

In ordine all'assenza di motivazioni sul riaccertamento dei residui, l'ente ha sostenuto che Equitalia, concessionario della riscossione, non ha provveduto tempestivamente alla comunicazione dei crediti inesigibili. Ciò dimostra ulteriormente le carenze organizzative dell'esattore e l'assenza di adeguati controlli da parte del Comune.

Il Comune ha ammesso pure le anomalie riguardanti i residui attivi del titolo VI e quelli passivi del titolo IV ma ha precisato di avere avviato la revisione della contabilità.

E' chiaro che le criticità sui residui hanno determinato il superamento dei seguenti tre parametri di deficitarietà strutturale indicati dal D.M. 18/02/2013: n. 2, n. 3 e n. 4.

L'ente ha pure confermato la presenza di debiti fuori bilancio (settimo punto di deferimento): riconosciuti (per euro 755.913,58), parte dei quali rappresentano debiti di cui alla lett. e) dell'art. 194 TUEL (per euro 14.462,66), nonché l'assenza di rilascio delle attestazioni sull'inesistenza di debiti al 31 dicembre da parte dei responsabili dei servizi. Tale situazione riflette una seria difficoltà dell'ente nella programmazione delle spese e nella valutazione delle possibilità di soccombenza giudiziale, senza che risulti previsto alcuno strumento di salvaguardia degli equilibri di bilancio, di volta in volta compromessi dal verificarsi di situazioni in larga misura arginabili attraverso una corretta gestione amministrativa e un'attenta programmazione dei rischi.

E' stato pure confermato l'irregolare utilizzo dei capitoli afferenti i servizi conto terzi (ottavo punto di deferimento), con particolare riguardo ad alcune voci di spesa non in linea con la regola della tassatività di cui al principio contabile 2. 25. La Sezione sottolinea che le voci indicate dal principio contabile n. 2.25 sono tassative, sicché non è ammesso un loro utilizzo difforme, neanche in modalità provvisoria per anticipazioni. Ai fini dei vincoli imposti dal patto di stabilità interno, infatti, tali operazioni possono rivestire profili elusivi, poiché non sono considerate per il computo dei saldi rilevanti per il Patto proprio in ragione della loro neutralità. E' dunque irregolare l'utilizzo dei capitoli relativi alle partite di giro come "conto intermedio" (ossia per accertamenti provvisori di risorse pervenute a fine esercizio,

da allocare correttamente nell'esercizio successivo), poiché si finisce per violare il principio di veridicità del bilancio e si determina una duplicazione di movimentazioni contabili. Le ipotesi descritte dal principio contabile n. 2.25 hanno la caratteristica comune della riconducibilità al principio generale, secondo il quale è ammessa l'imputazione nei servizi in conto terzi solo delle entrate e delle spese che l'ente abbia posto in essere nell'interesse esclusivo di un altro soggetto e che, come tali, non siano riconducibili, neppure in via mediata ed indiretta, alle finalità istituzionali dell'Ente medesimo. Le giustificazioni fornite dal Comune, tuttavia, possono ritenersi soddisfacenti solo per il capitolo "anticipazione per conto della Regione" limitatamente all'importo di euro 2.415 quale contributo della Regione per le adozioni internazionali.

Per quanto attiene alle criticità concernenti le spese per il personale (nono punto della relazione), il Comune ha chiarito che si è proceduto all'assunzione di sei unità appartenenti alle categorie protette ex legge n. 68 del 1969 e ciò in conformità alla deliberazione 49/2011/PAR di queste Sezioni riunite, ove si è affermato che, pur non rinvenendosi nella disposizione legislativa dell'art. 76, comma 4, del D.L. n. 112 del 2008, (convertito con modificazioni nella legge n. 133 del 2008) un'espressa deroga, il divieto di assunzioni non può essere esteso alle assunzioni che l'Ente è tenuto ad effettuare, nell'ambito della rispettiva quota di riserva, al fine di ottemperare agli obblighi di cui alla legge n. 68 del 1969 in materia di diritto al lavoro dei disabili.

In relazione alla riduzione del fondo per la contrattazione integrativa, il Comune ha evidenziato che il collegio dei revisori ha compilato erroneamente il punto 7.2.2. del questionario; l'ente ha pertanto fornito nuovi dati, dai quali si evince il rispetto dell'art. 9, comma 2 bis del decreto legge n. 78 del 2010.

Il Comune ha confermato il mancato aggiornamento degli inventari (decimo motivo di deferimento), anche se nel corso del 2013 è cominciata un'accurata attività di ricognizione.

Sussistono le criticità relative agli organismi partecipati, alcuni dei quali risultano in costante perdita. L'ente dovrà vigilare in maniera più accurata su tali soggetti, avviando le iniziative di controllo previste dall'art. 147 quater TUEL e verificando che tali organismi agiscano secondo criteri di economicità ed efficienza.

Infine, in relazione all'ultimo motivo di deferimento, la deliberazione del Consiglio comunale n. 26 del 17/03/2014, avente ad oggetto le misure correttive successive alla deliberazione di questa Sezione n. 18/2014/PRSP, contiene talune direttive ma non ha posto misure correttive.

In conclusione, la Sezione accerta le criticità sopra descritte, per le quali l'ente dovrà adottare puntuali misure correttive e relazionare alla Sezione nei termini di legge per le necessarie verifiche.

P. Q. M.



La Corte dei conti – Sezione di controllo per la Regione siciliana accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei profili di criticità sopra illustrati con riferimento ai punti 1, 2, 3, 4, 6, 7, 8, 10, 11, 12.

**ORDINA**

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata - ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive - al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione dei conti del Comune di Trapani;

**DISPONE**

che l'ente trasmetta a questa Sezione di Controllo le misure correttive entro i termini di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL ai fini della relativa verifica

Così deliberato in Palermo il 27 novembre 2014.

**L'ESTENSORE**

(Francesco Antonino Cancilla)

**IL PRESIDENTE**

(Maurizio Graffeo)

Depositata in segreteria il 16 GENNAIO 2015

**IL FUNZIONARIO RESPONSABILE**

(Boris Rasura)