

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 25 settembre 2015, composta dai Magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Anna Luisa Carra	- Consigliere
Francesco Antonino Cancilla	- Referendario – relatore

\*\*\*\*

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

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

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

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

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

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

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

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

vista la deliberazione di questa Sezione n. 95/2014/INPR del 30 luglio 2014 avente ad oggetto "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul rendiconto dell'esercizio 2013";

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 16 settembre 2014, con la quale è stata inoltrata all'ente la suindicata deliberazione con i relativi questionari, ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;

esaminata la relazione compilata dall'Organo di revisione contabile del Comune di Trapani sul rendiconto dell'esercizio 2013, pervenuta a questa Sezione tramite SIQUEL, e la successiva documentazione istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 222/2015/CONTR, con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza ai fini degli adempimenti di cui al citato articolo 148 bis del TUEL;

vista la memoria dell'ente depositata il 25 settembre 2015;

udito il relatore, referendario Francesco Antonino Cancilla;

uditi in rappresentanza dell'ente l'Assessore al bilancio, il Dirigente del servizio finanziario e il Segretario generale

\*\*\*\*\*

*Premesso che:*

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

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

La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale peculiare forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. la sentenza n. 39 del 2014, che richiama altresì le sentenze n. 60 del 2013, n. 198 del 2012, n. 179 del 2007), affermando che il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che questa è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità - da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie - e ha lo scopo di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie, in una prospettiva non più statica (come il tradizionale controllo di legalità-regolarità) ma dinamica.

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

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

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

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

\*\*\*\*\*

Nell'ambito dell'istruttoria per i controlli di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, questa Sezione, esaminata la relazione redatta dall'organo di revisione del Comune di Trapani, ha rilevato le seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del rendiconto (delibera n. 111 del 24 luglio 2014) rispetto al termine di cui all'art. 227, comma 2, del Tuel;
2. il superamento dei parametri di deficitarietà n. 2, 3 e 4 di cui al D.M. 18/02/2013:
  - a) parametro n. 2: volume dei residui attivi di nuova formazione, provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, superiore al 42% dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III (percentuale specifica 55,33%);
  - b) parametro n. 3: volume dei residui attivi, di cui al titolo I e al titolo III, provenienti dalla gestione dei residui attivi, superiore al 65% rapportato agli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III (percentuale specifica 141,36%);
  - c) parametro n. 4: volume dei residui passivi complessivi, provenienti dal titolo I, superiore al 40% rispetto agli impegni della medesima spesa corrente (percentuale specifica 76,4%);
3. in merito agli equilibri di cassa, un disavanzo di parte corrente relativo alla gestione di competenza di 3,7 milioni di euro (punto 1.2);
4. in merito ai residui:
  - la permanenza di residui attivi di anni precedenti il 2009 relativi ai titoli I (euro 15.244.586,10) e III (euro 16.683.698,04, di cui 5,5 milioni di euro per sanzioni per violazioni per codice della strada), con una scarsa movimentazione nel corso del 2013;
  - 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 dei residui o sulla loro cancellazione dalla contabilità;
  - la presenza di crediti di dubbia esigibilità che rappresentano una parte cospicua dell'intero avanzo di amministrazione, secondo quanto emerge anche dalla relazione dell'organo di revisione;
  - la mancata previsione in contabilità delle procedure per evidenziare i vincoli delle entrate a specifica destinazione previste dall'art. 195 del TUEL (punto 1.6. a);
5. in merito alle risorse relative al recupero dell'evasione tributaria, l'assenza di entrate accertate relativamente a Cosap/Tosap nonché la modesta percentuale di riscossione per quanto concerne la Tarsu/Tia e altri tributi (pari al 12,14%);
6. in merito ai debiti fuori bilancio (di cui ai punti n. 1.11 del questionario e n. 6 dell'allegato "nota del revisore"):
  - la presenza debiti fuori bilancio riconosciuti per euro 561.382,54, di cui euro 357.560,86 sono relativi all'acquisto di beni e servizi senza previo impegno di spesa (art. 194 lett. e) del TUEL);
  - la presenza di debiti fuori bilancio non riconosciuti a fine esercizio per euro 89.685,94;
  - la presenza di potenziali passività connesse al contenzioso (punti 8 e 9 della allegato "nota del revisore"), in relazione alle quali non è stato previsto alcun accantonamento;

7. l'irregolare utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi conto terzi con particolare riferimento alla voce "altre per servizi conto terzi" non in linea con la tassatività di cui al principio contabile 2.25 per l'importo di euro 240.367,09 ("spese anticipate per conto di privati") (punto 1.13.1);

8. in merito alle spese per il personale:

- assunzioni di nuovo personale, nonostante lo sfioramento del Patto di stabilità per l'esercizio 2012;

-il calcolo dell'incidenza percentuale della spesa in questione rispetto alla spesa corrente (32,3%) è stato effettuato senza il computo delle spese sostenute dalle società partecipate e dagli organismi partecipati (punto 6.12.1);

9. in merito agli organismi partecipati:

-la mancata conciliazione dei dati contabili del Comune e con quelli della società partecipata Terra dei Fenici s.p.a. in liquidazione; inoltre, S.R.R. Trapani Provincia Nord non ha fornito all'ente l'asseverazione dei debiti e crediti reciproci;

-la presenza di società partecipate con perdite di esercizio emerso dall'ultimo bilancio approvato: Consorzio Universitario per la provincia di Trapani, Trapani Servizi s.p.a., Consorzio Istituto per le tecnologie Avanzate I.T.A., Terra Dei Fenici s.p.a.,

-la mancata approvazione del bilancio 2013 da parte della Fondazione Distretto Turistico Sicilia Occidentale.

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

\*\*\*\*\*

La Sezione osserva che, malgrado le deduzioni contenute in memoria, sussistono quasi tutte le criticità che sono state oggetto di deferimento.

In ordine al ritardo nell'approvazione del rendiconto rispetto al termine di cui all'art. 227, comma 2, del Tuel (primo motivo di deferimento), il Comune ha dedotto che ciò è derivato dal fatto che il decreto del Ministero dell'interno sulle variazioni delle assegnazioni del Fondo di solidarietà comunale è stato emanato soltanto il 24 giugno 2014, sicché l'ente, avendo subito una riduzione dei fondi, non è stato in grado di approvare tempestivamente il rendiconto. Il Collegio sottolinea che, al di là della situazione specifica, l'amministrazione deve garantire l'osservanza dei termini di legge, atteso che la sana gestione finanziaria presuppone la tempestività degli adempimenti connessi al cd. "ciclo del bilancio".

In relazione al secondo motivo, è palese che il Comune ha superato i limiti fissati dai seguenti parametri del D.M. 18 febbraio 2013: n. 2, che riguarda i residui attivi di nuova formazione, n. 3, che si riferisce ai residui attivi provenienti dalla gestione in conto residui, e n. 4, che attiene ai residui passivi. L'ente ha ammesso la criticità e ha fornito spiegazioni per ciascuno dei parametri; per il n. 2 ha dedotto che il cospicuo importo di residui attivi di nuova formazione è stato determinato sia dai ritardi nell'emissione delle bollette per il servizio idrico e dei ruoli afferenti le contravvenzioni per violazioni del codice della strada sia dal meccanismo di applicazione della TARES, le cui rate sono state differite al 2014. Sul

parametro n. 3 l'amministrazione ha precisato di avere scelto di non stralciare i residui più remoti e di vincolare una corrispondente quota dell'avanzo di amministrazione. Per il parametro n. 4 nella memoria si è affermato che nel 2015 si sta procedendo alla revisione straordinaria. Il Collegio, pertanto, esorta l'ente a una precisa e tempestiva revisione dei residui nel quadro della disciplina posta dal decreto legislativo n. 118 del 2011.

In merito al terzo motivo, l'amministrazione ha confermato le criticità relative agli equilibri di bilancio e al disavanzo di parte corrente della gestione di competenza; nella memoria si precisa che tale situazione è scaturita dal fatto che nel 2013 è stata riscossa solo la prima rata della TARES. E' utile rammentare che l'art. 188, comma 1 quater, del TUEL, come da ultimo modificato, dispone che: *"Agli enti locali che presentino, nell'ultimo rendiconto deliberato, un disavanzo di amministrazione ovvero debiti fuori bilancio, ancorché da riconoscere, nelle more della variazione di bilancio che dispone la copertura del disavanzo e del riconoscimento e finanziamento del debito fuori bilancio, è fatto divieto di assumere impegni e pagare spese per servizi non espressamente previsti per legge. Sono fatte salve le spese da sostenere a fronte di impegni già assunti nei precedenti esercizi"*.

In ordine al quarto punto, che attiene ai residui, il Comune innanzitutto ha sostenuto che i residui antecedenti il 2009 riguardano importi per ICI, TARSU e TOSAP, iscritti a ruolo ma non ancora riscossi dal concessionario; l'ente, peraltro, ha sollecitato l'esattore e ha vincolato una parte cospicua dell'avanzo di amministrazione corrispondente all'ammontare complessivo dei crediti ritenuti di difficile esigibilità. L'ufficio tributi ha pure richiesto all'esattore di provvedere alla comunicazione dei crediti inesigibili ai sensi dell'art. 1, comma 684, della legge 23 dicembre 2014, n. 190, e dell'art. 1, comma 527, della legge 24 dicembre 2012, n. 228. La Sezione ribadisce che, in generale, 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 costante all'apposito fondo di svalutazione dei crediti.

In merito al quinto motivo, che riguarda i modesti accertamenti per COSAP e TOSAP nonché la ridotta percentuale riscossione della TARSU e della TIA, il Comune in memoria ha affermato che l'attività di accertamento e di riscossione di COSAP e TOSAP è affidata a un concessionario, mentre le problematiche della riscossione della TARSU derivano dai tempi occorrenti per l'esazione a mezzo di ruoli. Il Collegio evidenzia che l'amministrazione è tenuta ad espletare in maniera puntuale l'accertamento tributario e a procedere in modo solerte alla riscossione coattiva dei tributi; inoltre, ha l'obbligo di vigilare sull'efficienza e sulla tempestività del concessionario nel recupero dei crediti, al fine di impedire la prescrizione e di conseguire l'esito positivo delle eventuali procedure esecutive.

Per quanto attiene ai debiti fuori bilancio (sesto punto di deferimento), il Comune ha dedotto che l'importo di euro 350.799,82, riconosciuto ai sensi dell'art. 194 lett. e) TUEL

riguarda somme spettanti alla società Trapani Servizi s.p.a. per il servizio di trattamento, trasporto e smaltimento dei rifiuti. Il collegio rileva che i debiti fuori bilancio costituiscono posizioni debitorie maturate al di fuori del sistema, poiché si riferiscono ad uscite per le quali manca un'originaria previsione di spesa 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 di spesa siano prese nel rispetto delle norme giuscontabili che ne disciplinano la procedura (artt. 151 e 191 TUEL). Inoltre, i chiarimenti sui debiti ancora da riconoscere non risultano sufficienti.

In merito al settimo punto di deferimento, relativo all'irregolare utilizzo dei capitoli relativi ai servizi conto terzi, l'ente in memoria ha fornito sintetiche spiegazioni, precisando che si è trattato di somme in favore di indigenti (a seguito di anticipazione all'economista comunale), di importi oggetto di pignoramento in favore di terzi o erroneamente versate all'ente. La Sezione non può non sottolineare 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 ascrivibili, neppure in via mediata ed indiretta, alle finalità istituzionali dell'Ente medesimo.

In ordine all'ottavo motivo della relazione, che si riferisce alla spesa per il personale, l'ente ha precisato che: a) nel 2013 è stata effettuata una sola assunzione in virtù di una sentenza del giudice del lavoro; b) se si sommano le spese per il personale comunale con quelle per il personale delle società interamente partecipate dal Comune (Trapani Servizi e ATM s.p.a.), il loro rapporto con le spese correnti è pari al 44,09 per cento; nondimeno, la spesa per il personale delle partecipate non va computata, poiché i valori dei corrispettivi maturati dalle predette società nei confronti del Comune sono inferiori all'ottanta per cento del valore della produzione; al riguardo, la Sezione delle Autonomie con la deliberazione n. 14 del 30 novembre 2011 ha chiarito che: *"Per la determinazione, ai sensi dell'art. 76, co. 7, d.l. n. 112/2008, della spesa del comparto "personale", si considerano: a) le società partecipate in modo totalitario da un ente pubblico o da più enti pubblici congiuntamente,*

*tenuto conto del concetto univocamente accolto di società in house, come società che vive "prevalentemente" di risorse provenienti dall'ente locale (o da più enti locali), caratterizzata da un valore della produzione costituito per non meno dell'80% da corrispettivi dell'ente proprietario; b) le società che presentano le caratteristiche di cui all'art. 2359, co. 1, nn. 1 e 2, c.c., purché affidatarie dirette di servizi pubblici locali".*

Il Collegio, pur prendendo atto delle deduzioni, invita l'ente a un attento dimensionamento della dotazione organica, al fine di assicurare sia l'efficienza dell'apparato amministrativo sia la sostenibilità finanziaria nel medio lungo periodo, considerato che la spesa per il personale, in quanto fissa, obbligatoria e costante, comporta l'irrigidimento del bilancio.

Infine, in merito al nono motivo relativo agli organismi partecipati, il Comune ha precisato che: a) è in corso un contenzioso con Terra dei Fenici s.p.a. sulla quantificazione della quota dovuta per la compartecipazione alle spese generali; b)- il Consorzio Universitario e la società Trapani Servizi s.p.a. hanno conseguito utili nel 2013, il Consorzio ITA ha riportato una perdita nel 2013, mentre soltanto nel 2014 la Fondazione Distretto Turistico ha approvato il consuntivo del 2013. Il Collegio evidenzia che il Comune deve vigilare in maniera costante 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.

In conclusione, la Corte 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, 5, 6, 7 e 9;

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 Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione dei conti del Comune di Trapani;

D I S P O N E

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 25 settembre 2015



L'ESTENSORE  
(Francesco Antonino Cancilla)

IL PRESIDENTE  
(Maurizio Graffeo)

Depositata in segreteria l'11 novembre 2015

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE  
(Boris Rasura)