

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 13 ottobre 2016, composta dai seguenti magistrati:

|                             |                           |
|-----------------------------|---------------------------|
| Maurizio Graffeo            | - Presidente              |
| Stefano Siragusa            | - Consigliere             |
| Tommaso Brancato            | - Consigliere             |
| Sergio Vaccarino            | - Primo Referendario      |
| 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.) 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. 241/2015/INPR del 29 luglio 2015 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 2014";

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 3 settembre 2015, con la quale è stata inoltrata al Comune di Rosolini 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 del Comune di Rosolini sul rendiconto 2014, pervenuta a questa Sezione tramite SIQUEL, e la successiva documentazione istruttoria; viste le osservazioni formulate dal magistrato istruttore in sede di deferimento;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 230/2016/CONTR del 10 ottobre 2016 con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza al fine di pronunciarsi in ordine alle anzidette osservazioni;

uditi il relatore, Referendario Francesco Antonino Cancilla, nonché, per il Comune di Rosolini, il Vice Sindaco, dott.ssa Giorgia Giallongo, ed il Responsabile dei servizi finanziari, dott. Carmelo Lorefice;

esaminata la memoria del Comune di Rosolini, prot. n. 28640 del giorno 11/10/2016, acquisita in pari data al protocollo della Sezione al n. 8181;

\*\*\*\*\*

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, viepiù 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.

\*\*\*\*\*

Alla luce delle suddette premesse, nella fattispecie la Sezione ha contestualmente proceduto, da un lato, ad accertare per il Comune di Rosolini la regolarità finanziaria del rendiconto 2014 e, dall'altro, a valutare l'adozione di idonei provvedimenti correttivi conseguenti alle risultanze della precedente sessione di controllo finanziario (deliberazione n. 46/2016/PRSP), anche in base a quanto già previsto nel decreto del Presidente di questa Sezione n. 18/2014/CONTR con cui - nel fornire gli indirizzi relativi all'espletamento dell'attività di controllo - si è stabilito che le eventuali misure correttive richieste possono formare oggetto di valutazione unitamente ai documenti contabili del successivo ciclo di controllo sui documenti di bilancio. Tale metodologia procedurale, legando gli esiti del precedente controllo e delle relative misure correttive al successivo ciclo di bilancio, garantisce un più accurato apprezzamento dell'evoluzione dei fattori di squilibrio rilevati e della loro attualità e gravità, garantendo, al contempo, l'aderenza ai principi di concomitanza e concentrazione delle attività di controllo e di effettività dei relativi esiti.

\*\*\*\*\*

Ciò premesso, esaminata la relazione sul rendiconto dell'esercizio 2014 trasmessa dall'Organo di revisione del Comune di Rosolini alla Sezione, il competente magistrato, sulla base dell'istruttoria espletata e della documentazione pervenuta, ha richiesto la pronuncia collegiale su numerosi specifici profili di criticità, illustrati nella nota di deferimento.

In quella sede si faceva, inoltre, presente che una parte delle osservazioni ivi formulate era già stata oggetto di pronunce di accertamento della Sezione nei precedenti cicli di controllo finanziario, e da ultimo con la deliberazione n. 46/2016/PRSP, relativa al rendiconto dell'esercizio 2013, a seguito della quale, tuttavia, l'ente non ha ancora adottato provvedimenti correttivi ivi indicati.

Con nota prot. 28640 del giorno 11 ottobre 2016, trasmessa alla Sezione per mezzo di PEC, acquisita in pari data al prot. CdC n. 8181, il Comune di Rosolini ha depositato apposita memoria, i cui contenuti sono stati illustrati dai rappresentanti dell'amministrazione presenti all'adunanza.

\*\*\*\*\*

Per ciascuno dei motivi di deferimento vengono partitamente e sinteticamente riportate le deduzioni del Comune unitamente alle valutazioni conclusive del Collegio.

1. Il ritardo dell'approvazione sia del bilancio di previsione per l'esercizio 2014 (avvenuta in data 11/11/2014) sia del rendiconto per il medesimo esercizio (avvenuta il 14/07/2015).

Il Comune in memoria ha dedotto che il ritardo relativo all'approvazione del bilancio di previsione è derivato dai tempi occorrenti per la predisposizione degli atti propedeutici al bilancio (piano triennale delle Opere pubbliche, regolamento della IUC, regolamento della TARI, introduzione della TASI); il ritardo dell'approvazione del conto consuntivo 2014 è

stato causato dalle difficoltà incontrate negli adempimenti connessi al riaccertamento straordinario dei residui e dall'incertezza della legislazione regionale.

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 ostative di fatto, che richiedono maggiore impegno amministrativo e idonea capacità organizzativa.

2. Il mancato avvio delle attività necessarie per dare attuazione agli adempimenti dell'armonizzazione, quali: la codifica dell'inventario secondo il piano integrato dei conti, la valutazione delle voci dell'attivo e del passivo nel rispetto del principio applicato della contabilità economico patrimoniale, la riclassificazione dei capitoli in considerazione del piano dei conti finanziario e la ricognizione del perimetro del gruppo amministrazione pubblica ai fini del bilancio consolidato.

In memoria viene precisato che il Comune ha successivamente dato piena attuazione agli adempimenti correlati all'armonizzazione.

La Sezione rileva che le tesi del Comune sono rimaste prive di riscontro documentale; in ogni caso, l'ente dovrà adottare ogni iniziativa organizzativa per assicurare la piena funzionalità del nuovo sistema contabile.

3. Il superamento delle soglie fissate dai seguenti parametri del D.M. del 18/02/2013; in particolare:
  - 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 per cento rispetto ai valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli;
  - parametro n. 3: ammontare dei residui attivi, provenienti dalla gestione dei residui, di cui ai titoli I e III, superiore al 65 per cento degli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli;
  - parametro n. 9: esistenza, al 31 dicembre 2014, di anticipazioni di tesoreria non rimborsate superiori al 5 per cento delle entrate correnti.

Il Comune ha confermato il superamento dei sopra citati parametri n. 2, n. 3 e n. 9, precisando che ciò è stato determinato dalla lentezza della riscossione dei tributi comunali a causa della crisi finanziaria, che ha investito tutto il sistema economico.

La Sezione evidenzia 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 costante all'apposito fondo di svalutazione dei crediti.

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. Ritardi od omissioni in materia possono comportare la responsabilità erariale degli organi comunali.

L'amministrazione deve poi effettuare un'attenta programmazione finanziaria per impedire l'accumulo di residui passivi e il ricorso abnorme all'anticipazione di tesoreria.

4. In merito ai flussi e alla situazione della cassa, si osserva che: a)- il fondo di cassa iniziale e quello finale sono stati pari a zero; b)- vi è stato l'utilizzo costante dell'anticipazione di tesoreria nel corso del triennio 2012/2014 (365 giorni per ciascun esercizio); c)- l'anticipazione non restituita al 31 dicembre 2014 risulta pari ad euro 4.396.446,88, con conseguente aggravio di spesa per interessi passivi pari a 89.000 euro (nel 2013 tale importo si attestava a euro 64.392,92 euro e nel 2012 a euro 53.460,74) (vds. punto 1.6.4); d)- nel 2014 l'ente ha fatto ricorso ad anticipazioni di liquidità presso la Cassa depositi e prestiti, ex art. 1, comma 13, del decreto legge n. 35 del 2013, per euro 4.658.855,10; ciò malgrado, sono rimasti da estinguere al 31/12/2014 un ammontare di debiti certi, liquidi ed esigibili di parte corrente, maturati a tutto il 31/12/2013, per euro 1.026.336,17 euro (vds. punto 1.14.5).

Secondo l'Amministrazione, il ricorso all'anticipazione di tesoreria si è reso necessario in conseguenza della divergenza tra il ritmo di incasso delle entrate e quello di pagamento delle spese. Inoltre, la drastica riduzione dei trasferimenti statali e il ritardo nell'accredito dei

trasferimenti regionali, nonché la crisi economica hanno determinato per l'ente una condizione strutturale di crisi di liquidità. L'ente, pertanto, ha richiesto l'anticipazione di liquidità ex art. 1, comma 13, del decreto legge n. 35 del 2013; i debiti inestinti al 31 dicembre 2014 sono stati regolarmente pagati all'inizio dell'esercizio 2015.

Le deduzioni del Comune confermano complessivamente la presenza di tutte le criticità concernenti gli equilibri di bilancio e i flussi di cassa; in particolare, emerge una costante crisi di liquidità, che nel medio e lungo periodo fa sorgere dubbi sulla reale sostenibilità delle spese e sulla salvaguardia degli equilibri. Invero, l'anticipazione di tesoreria è divenuta per il Comune un permanente mezzo di finanziamento; per contro, nel vigente sistema essa dovrebbe soltanto fronteggiare nel breve periodo momentanei problemi di liquidità, sicché non può divenire una costante e prolungata modalità di finanziamento. Per raggiungere gli equilibri, in sede di programmazione finanziaria il Comune dovrà tener conto della diminuzione dei trasferimenti e dovrà elaborare adeguate strategie di contenimento delle spese e di incremento della percentuale di riscossione delle entrate.

5. L'assenza di riscossione delle somme accertate in seguito ad attività di recupero dell'evasione tributaria nel triennio 2012/2014, complessivamente pari a euro 1.803.450,34 (Ici e Tarsu). Si sottolinea che al 31/12/2014 risultano ancora da riscuotere residui attivi per Tarsu relativi al 2013 e a esercizi precedenti per euro 3.760.277,47.

L'ente ha dedotto che spesso gli avvisi di accertamento dei tributi sono stati emessi quasi alla chiusura dell'esercizio finanziario e che vi è stata una certa lentezza nell'incasso delle relative somme. Il Comune, frattanto, ha affidato in via sperimentale a Poste Italiane s.p.a. il servizio di supporto alla riscossione coattiva dei crediti mediante ingiunzione fiscale; ciò ha permesso un'accelerazione della riscossione dei tributi.

La Sezione constata che l'avvio di azioni volte al miglioramento della capacità di riscossione delle entrate proprie, con specifico riferimento a quelle tributarie, è avvenuto soltanto di recente. Pertanto, l'Amministrazione dovrà portare a compimento con impegno tale percorso di recupero dell'evasione e della morosità, utilizzando tutti gli strumenti previsti dall'ordinamento anche mediante il rafforzamento amministrativo ed informatico del settore finanziario ormai nevralgico per la tenuta dei conti comunali.

6. In merito ai residui: a)- l'elevata mole di residui attivi antecedenti all'anno 2010 (euro 1.388.703,34) e passivi antecedenti all'anno 2010 (euro 409.415,23); b)- lo squilibrio tra residui attivi del titolo VI e residui passivi del titolo IV; c)- la presenza tra i residui attivi di crediti antecedenti al 2010: per TARSU (euro 585.541,07), per acquedotto (euro 359.447,15) e per canoni di depurazione (euro 72.501,81).

L'amministrazione ha spiegato che l'elevata mole dei residui deriva dal fallimento del concessionario per la riscossione Tributi Italia s.p.a., che ha quindi cessato di operare. Il Comune con difficoltà è riuscito a reperire la banca dati dei contribuenti e ha avviato le iniziative occorrenti per evitare la prescrizione.

La Corte, nel rinviare a quanto già esposto con riferimento al punto n. 3 relativamente ai residui e al punto n. 5 in ordine all'accertamento e alla riscossione dei tributi, richiama l'Ente alla necessità di curare con particolare attenzione l'esazione delle entrate, vigilando anche sulle attività del concessionario della riscossione.

7. A seguito del riaccertamento straordinario dei residui, ai sensi del decreto legislativo n. 118 del 2011, l'avanzo di amministrazione, pari al 31 dicembre 2014 ad euro 13.981.908,77, si è ridotto -al 1° gennaio 2015- ad euro 8.876.928,92 per effetto della cancellazione definitiva di residui attivi e passivi e della reimputazione ad esercizi successivi. E' necessario sottolineare che, in conseguenza degli accantonamenti e dei vari vincoli, si è determinato un disavanzo di euro 8.215.875,57 (vds. deliberazione della Giunta comunale n. 73 del 20/10/2015).

Il Comune ha evidenziato che il disavanzo emerso dal riaccertamento straordinario è scaturito unicamente dagli accantonamenti e dai vincoli imposti dalla normativa e sarà comunque ripianato nei prossimi trenta anni ai sensi dell'art. 3, comma 16, del decreto legislativo n. 118 del 2011.

Ad avviso del Collegio, l'esito del riaccertamento straordinario dimostra che per anni il Comune ha portato in bilancio residui corrispondenti a crediti ormai estinti o prescritti, sicché l'applicazione dei nuovi criteri contabili ha permesso l'emersione del disavanzo. Tutto ciò dovrà indurre le future amministrazioni a una sana e attenta gestione finanziaria, alla quale devono accompagnarsi sia un'accurata programmazione finanziaria sia una diligente attività di accertamento e riscossione dei tributi; la spesa, infatti, deve essere dimensionata in funzione delle entrate effettive dell'ente in una prospettiva pluriennale di lungo periodo. Ogni anno, poi, dovrà assicurarsi preliminarmente il ripiano del summenzionato disavanzo.

8. La consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio 2014 ammonta ad euro 932.222,32, di cui euro 907.935,62 ex art. 194 lett. e) TUEL; tale importo complessivo è pari al 6% circa delle entrate correnti. Inoltre, i debiti fuori bilancio ancora da riconoscere a fine esercizio sono pari a euro 4.259.376,91.

Il Comune ha dedotto che nel 2014 sono stati riconosciuti e pagati debiti fuori bilancio per un totale di euro 1.320.223,63, di cui euro 710.068,47 per fatturazioni pregresse di energia elettrica ed euro 610.155,16 per contenziosi legali. Alla memoria sono state poi allegate due attestazioni concernenti i debiti fuori bilancio ancora da riconoscere. In particolare, dall'attestazione del responsabile del I settore del giorno 11 ottobre 2016 emerge che al 31 dicembre 2014 vi erano debiti ancora da riconoscere per euro 1.701.612,92. Nell'attestazione del 7 aprile 2015 dello stesso dirigente risulta che i debiti riconoscibili al 31 dicembre 2014 erano pari ad euro 2.283.375, di cui euro 581.762,94 pagati nel 2014 e riconosciuti dal commissario straordinario nel 2015.

Il Collegio rileva che, in generale, i debiti fuori bilancio costituiscono posizioni debitorie maturate al di fuori del sistema, 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).

Dalla memoria del Comune sembra peraltro che una parte dei debiti sia stata pagata nel 2014 e riconosciuta solo nel 2015. Ciò contrasterebbe con il consolidato orientamento della Corte, secondo cui non è consentito discostarsi dalla stretta interpretazione dell'art. 194 TUEL ai sensi del quale il "riconoscimento" del debito avviene, prima del pagamento, con atto del Consiglio comunale. Bisogna infatti constatare che in tutte le ipotesi previste dall'art. 194 TUEL la delibera del Consiglio serve per riportare all'interno del sistema del bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese. E' vero che il mancato tempestivo pagamento espone l'ente locale al rischio di azioni esecutive; nondimeno, i 120 giorni di tempo dalla notifica del titolo esecutivo previsti dall'art. 14, del Decreto Legge 31 dicembre 1996, n. 669 -ai fini dell'avvio di procedure esecutive nei confronti della P.A.- costituiscono un periodo sufficientemente ampio per provvedere agli adempimenti di cui all'art. 194 TUEL. La competenza esclusiva del Consiglio comunale nel riconoscimento del debito fuori bilancio è stata ribadita dalla deliberazione di questa Sezione n. 55/2014/PAR, ove si è chiarito che: "Superando il precedente orientamento (Sezioni Riunite per la Regione siciliana in sede consultiva, delibera n. 2/2005), la più recente giurisprudenza (da ultimo, cfr. delibera n. 21/2013/VSGF, n. 74/2013/PRSP, n. 270/2011/GEST) formatasi in materia ha posto particolare attenzione sull'imprescindibile attività valutativa da parte dell'organo consiliare, ascrivibile alla funzione di indirizzo e controllo politico amministrativo, che non ammette alcuna possibilità di interposizione, sia pur in via d'urgenza, da parte di altri organi".

Infine, il Collegio accerta che il Comune di Rosolini nel rendiconto in esame, omettendo di imputare alla competenza 2014 i debiti fuori bilancio insorti nello stesso esercizio, ha finito per modificare i risultati di gestione; si intima, pertanto, all'ente di interrompere tale prassi illegittima, che altera gli equilibri economico-finanziari, e di provvedere tempestivamente a ricondurre i debiti in questione nel sistema di bilancio.

9. L'elevato ammontare del contenzioso in cui l'ente risulta convenuto o resistente per un importo di euro 829.571,62 e di quello in cui è attore/ricorrente per euro 750.664,55; l'ente risulta obbligato a pagare in base a sentenze e provvedimenti giudiziari non ancora esecutivi somme per un totale di euro 2.317.047,07 (vds. allegato nota del revisore).

In ordine al contenzioso e alle passività connesse, la memoria rinvia alle due attestazioni del responsabile del I settore, di cui al precedente punto. Non viene contestata l'entità delle liti, che hanno determinato la proliferazione dei debiti fuori bilancio.

Ad avviso del Collegio, l'ammontare del contenzioso è tale da destare serie preoccupazioni per la salvaguardia degli equilibri finanziari, qualora le liti dovessero concludersi con un esito negativo per il Comune, considerato che neppure risultano costituiti appositi e congrui accantonamenti per passività potenziali.

10. La mancata trasmissione alla Sezione regionale di controllo dello schema, debitamente compilato e sottoscritto, contenente l'elenco delle spese di rappresentanza, secondo il modello adottato con il D.M. del 23 gennaio 2012.

Il Comune ha chiarito che le spese di rappresentanza sono state pari ad euro 166,40, sicché rispettano il limite previsto dall'art. 6, comma 8, del decreto legge n. 78 del 2010.

Il Collegio prende atto delle deduzioni esposte in memoria dall'Ente e ritiene superato il rilievo istruttorio.

11. In merito alle spese per il personale, si constata: a)- la mancata verifica degli effettivi fabbisogni di personale ai fini della conseguente rideterminazione della dotazione organica, ai sensi dell'art. 6-bis, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001; b)- la mancata effettuazione, ai sensi dell'art. 33, comma 1, del decreto legislativo n. 165 del 2001, della ricognizione del personale al fine di verificare la sussistenza di eventuali soprannumeri ed eccedenze; c)- l'elevato rapporto tra il volume complessivo della spesa di personale a vario titolo e quello della spesa corrente, pari al 40 per cento circa, mentre con le entrate correnti lo stesso rapporto risulta pari al 37 per cento.

L'ente in memoria ha precisato che, a seguito di un ricorso elettorale, l'amministrazione veniva sostituita da maggio 2014 a marzo 2015 da un Commissario straordinario, che ha approvato il programma triennale del fabbisogno del personale per il triennio 2014 – 2016, ove non è prevista alcuna assunzione; nondimeno, nel 2014 è stata avviata la ricognizione del personale per verificare eventuali eccedenze. Il Comune ha poi dedotto che il rapporto tra spese del personale e spese correnti è del 36,94 per cento e che le spese in questione sono pari al 34,38 per cento delle entrate correnti.

Il Collegio rileva preliminarmente che il conteggio esposto dal Comune in ordine al rapporto tra spese di personale, spese correnti ed entrate correnti non considera le cosiddette componenti escluse. La Sezione, peraltro, osserva che va prestata particolare attenzione al dimensionamento delle risorse umane, al fine 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. In relazione ai lavoratori precari, il Comune deve verificare non solo la possibilità legale delle proroghe, nel pieno rispetto delle norme di coordinamento della finanza pubblica, ma deve anche valutare la sostenibilità finanziaria e la corrispondenza delle proroghe stesse alle esigenze di efficienza e di efficacia.

12. In merito agli organismi partecipati, con specifico riferimento al piano di razionalizzazione delle società partecipate ex art. 1, comma 611, della legge n. 190 del 2014, si osserva che la Sezione con deliberazione n. 61/2016/INPR aveva rilevato l'incompletezza della relazione tecnica; il Comune ha provveduto all'invio di una nuova relazione in data 21/03/2016 e non ha sinora trasmesso quella sui risultati conseguiti. Dall'esame della relazione tecnica di accompagnamento al piano di razionalizzazione emerge che: a)- nel GAL Eoro, a fronte di tredici amministratori, il cui costo complessivo è stato nel 2014 di euro 34.215 (in aumento rispetto all'anno precedente), vi sono due dipendenti (per un costo di euro 40.321); b)- il GAL Eoro presenta debiti per euro 1.375.609; c)- la società SRR Rifiuti ATO8, pur essendo inattiva e non operativa, ha debiti per euro 23.858; d)- la società ATO Servizi idrici, pur essendo in liquidazione, ha avuto spese correnti per euro 1.395.291,23 di cui euro 650.904,29 per spese di personale; quest'ultimo importo non coincide con la sommatoria delle spese indicate in maniera distinta per ciascuna categoria (un dipendente a tempo determinato di categoria D5, due collaboratori contabili, due collaboratori tecnici, un collaboratore amministrativo).

In ordine al GAL Eoro il Comune in memoria ha rinviato ad un'allegata nota del medesimo GAL, ove si evidenzia che: a)- il costo degli amministratori è variabile, perché gli stessi hanno diritto ad un gettone di euro 135 per ogni riunione, mentre il Presidente ha diritto a un compenso fisso mensile di euro 1.350; b)- i due dipendenti hanno un contratto di lavoro part time e a tempo indeterminato; c)- i debiti pari ad euro 1.375.609 rappresentano

anticipazioni finanziarie della Regione per i diversi progetti finanziati da completare; d)- il GAL è una società consortile mista composta da soci pubblici (46,88%) e da soci privati (53,13%); la sua attività principale consiste nella gestione dei fondi europei per conto della Regione siciliana al fine di favorire lo sviluppo della zona sud della provincia di Siracusa. In ordine alla situazione dell'ATO Servizi idrici, il Comune ha precisato che il Consorzio si è occupato anche della gestione diretta del servizio dell'acqua in conseguenza di un'ordinanza prefettizia che gli ha trasferito le attività prima svolte dalla fallita società SAI-8.

Il Collegio, pur non potendo sindacare il merito delle scelte dell'ente in materia di organismi partecipati, non può non richiamare la deliberazione di questa Sezione n. 61/2016/INPR, ove si è fornita una puntuale interpretazione dell'art. 1, commi 611 e 612 della legge n. 190 del 2014, evidenziando che 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, anche mediante messa in liquidazione o cessione delle stesse; 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 partecipate o da enti pubblici strumentali, anche mediante operazioni di fusione o di internalizzazione delle funzioni; 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.

In merito alla situazione dell'ente, va osservato che, innanzitutto, desta perplessità il fatto che l'ATO Servizi idrici, pur essendo in liquidazione, continui a svolgere attività ordinaria, poiché ciò risulta incompatibile con le finalità della liquidazione. In relazione al GAL Eloro, poi, il Comune non solo dovrà verificare il rispetto delle finalità poste dal legislatore nel comma 611 dell'art. 1 della legge n. 190 del 2014, soprattutto per ciò che attiene alla necessità del contenimento dei costi.

La Sezione, infine, evidenzia che nella gestione delle partecipazioni e nelle future determinazioni in materia l'ente dovrà conformarsi al decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175, Testo unico in materia di società a partecipazione pubblica, il cui art. 20 pone principi di razionalizzazione analoghi a quelli enunciati dal comma 611 dell'art. 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190. La rigorosa valutazione sui profili di razionalità e convenienza dovrà sempre precedere la stessa decisione circa l'assunzione di partecipazioni e dovrà essere periodicamente ripetuta.

\*\*\*

Alla luce di tutto quanto sin qui esposto ed accertato, pur rilevando nel rendiconto per il 2014 alcuni miglioramenti rispetto all'anno precedente (soprattutto in considerazione del corretto

utilizzo dei capitoli afferenti ai servizi conto terzi e dell'avvio di ulteriori e più incisive iniziative finalizzate alla riscossione, i cui risultati tuttavia dovrebbero notarsi nei prossimi anni), il Collegio ritiene necessario confermare le criticità indicate ai punti sub 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 e 12 della presente deliberazione, una parte delle quali era stata già riscontrata dalla Corte per il 2013. La loro mancata correzione può causare nel tempo una gestione non economica delle risorse ovvero situazioni di squilibrio.

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

Oltre a tali profili attinenti all'esercizio 2014, in sede di deferimento si è rilevata poi la mancata adozione dei provvedimenti correttivi per il superamento delle criticità constatate dalla Corte nella pronuncia specifica n. 46/2016/PRSP relativa al rendiconto dell'esercizio precedente.

Al riguardo, il Collegio ritiene di dovere formulare alcune considerazioni generali. 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 60 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 (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" (Corte Costituzionale n. 40/2013).

Nel caso in cui, invece, sussistono 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 all'ente: e ciò in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7, della legge 131 del 2003, volta 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 tal caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute ed a porre in essere interventi idonei per evitare l'insorgenza di situazioni di deficitarietà e di squilibrio ovvero per addivenire al superamento delle stesse.

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 e idonee 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 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 reputarsi 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; ad esso in ogni caso 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.

Ciò premesso sotto il profilo procedurale, questa Sezione, con la citata deliberazione n. 46/2016/PRSP, ha adottato una pronuncia specifica relativa al rendiconto dell'esercizio 2013 del Comune di Rosolini, a seguito della quale lo stesso era tenuto a valutare le criticità ivi segnalate e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

Il Comune in memoria ha dedotto di avere comunicato con nota del Sindaco del giorno 8 giugno 2016 l'avvio dell'attività istruttoria finalizzata all'adozione delle misure correttive; l'Amministrazione, in particolare, -come esposto in memoria- avrebbe deciso di ridimensionare le spese discrezionali, di potenziare il servizio di accertamento e riscossione dei tributi.

Il Collegio, nondimeno, rileva che l'Ente, malgrado il decorso di un notevole lasso temporale, non ha comunque adottato le preannunciate misure correttive; ciò palesa una grave negligenza dei competenti organi comunali, a prescindere dai lievi miglioramenti rispetto all'esercizio precedente.

In conclusione, la complessità della situazione riscontrata mostra, allo stato degli atti e nonostante le misure programmate, il permanere di anomalie amministrativo-contabili che, come esplicitato in motivazione, potrebbero pregiudicare gli equilibri del Comune. Pertanto, l'Amministrazione è invitata, ad attenersi a quanto già prospettato nella deliberazione n. 46/2016/PRSP e nella presente, nei sensi di cui in motivazione.

P. Q. M.

Accerta -relativamente al rendiconto 2014 del Comune di Rosolini- la sussistenza dei menzionati profili di criticità con riferimento ai punti n. 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 11 e 12 e alla mancata adozione delle misure correttive conseguenti alla deliberazione n. 46/2016/INPR;

O R D I N A

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 Rosolini.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 13 ottobre 2016.

L'ESTENSORE

(Francesco Antonino Cancilla)

IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il 25 novembre 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)