## REPUBBLICA ITALIANA CORTE DEI CONTI

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 12 maggio 2015, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo

- Presidente

Stefano Siragusa

- Consigliere

Marco Fratini

- Referendario - Relatore

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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 stessa legge 23 dicembre 2005, por il quale espressamente dispone che le disposizioni della predetta legge applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti";

visto l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge dicembre 2012, n. 213;

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 12 settembre 2014, con la quale è stata comunicata al Commissario Straordinario del Libero Consorzio (già Provincia regionale) di Agrigento e ai Revisori dei conti la suindicata deliberazione n. 95/2014/INPR, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione:

esaminate la relazione dell'Organo di revisione contabile dell'Ente e le risultanze dell'attività istruttoria svolta;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 90/2015/CONTR del 5 maggio 2015, con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 12 maggio 2015 per gli adempimenti di cui all'art. 148 bis del TUEL;

udito il relatore Referendario dott. Marco Fratini.

\* \* \*

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, vieppiù 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, 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, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

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 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. 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 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 l'inadeguatezza degli stessipha 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).

Nei caso in cui, invece, sussistono squiiibri 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 131/2003, 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 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.

\*\*\*\*\*

Alla luce delle suddette premesse, con la presente attività di controllo la Sezione ha contestualmente proceduto, da un lato, ad accertare la regolarità finanziaria del rendiconto 2013 e, dall'altro, a valutare l'adozione di idonei provvedimenti correttivi conseguenti alle risultanze della precedente sessione di controllo finanziario (che ha riguardato il rendiconto 2012), anche in base a quanto previsto nel decreto del Presidente della Sezione n. 18/2014/CONTR con cui – nel fornire gli indirizzi concernenti l'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.

\* \* \*

Dalla relazione sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2013 trasmessa dall'organo di revisione dell'Ente e dall'attività istruttoria svolta sono emerse le seguenti criticità:

- 1. in relazione alla gestione dei residui:
- la permanenza di un elevato volume di residui attivi di parte corrente, la cui vetustà impone adeguate politiche prudenziali sul conto di bilancio, in particolare con riferimento ad entrate del titolo II e III, antecedenti il 2009, pari a € 65.240.151,00, con un elevata incidenza sull'avanzo di amministrazione;
- il disallineamento tra residui attivi e passivi; più nel dettaglio, si evidenzia come tale disallineamento è determinato in prevalenza dalla parte in conto capitale: i residui passivi del titolo II (circa euro 51.844.490,84) superano infatti i residui attivi, relativi ai titoli IV e V delle entrate, (euro 15.441.420,10). Tale circostanza, in presenza di un esiguo ammontare di cassa (euro 1.003.400,13), appare come possibile indice di criticità nelle procedure di pagamento dei debiti dell'Ente, con conseguenze sul rispetto dei vincoli inerenti il "Patto di Stabilità".
- la scarsa movimentazione dei residui attivi del titolo III (€ 695.792,36) provenienti da anni antecedenti al 2009, associata alla mancata adozione del provvedimento di riaccertamento dei residui attivi e passivi, in ossequio al disposto di cui all'art. 228, comma 3, del TUEL;
- 2. Relativamente ai debiti fuori bilancio ed alla situazione debitoria dell'ente:
- la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti nell'esercizio 2013, in misura pari
  a € 245.191,46 e nel biennio 2011/2012 (anno 2012 € 762.107,00; anno 2011
   € 869.472,00). Tuttavia il quadro debitorio dell'ente resta assai incerto, non essendo
  stata fornita una relazione sulla ricognizione rigorosa e puntuale delle situazioni
  debitorie e sulle passività potenziali in corso di formazione, come indicato nel quesito
  istruttorio formulato da questa Sezione;
- la presenza di un eccessivo carico di debiti di parte corrente da pagare, derivanti da impegni di spesa assunti negli esercizi precedenti. Alla data del 31/12/2013, infatti, i residui passivi (somme impegnate e non pagate) del titolo I (spese correnti) ammontano ad euro 14.794.134,88 (dei quali euro 1.865.568,75 per impegni assunti da oltre 5 anni);
- la mancata attivazione di procedure per la tempestiva acquisizione dagli organismi partecipati delle informazioni contabili necessarie alla valutazione della attività svolta degli stessi, anche al fine del rispetto dell'art. 6, comma 4, del D.L. 95/2012 e delle possibili refluenze sugli equilibri dell'ente, nonché l'assenza di concrete misure correttive, nonostante la criticità sia stata accertata negli esercizi precedenti;
- In merito alle spese per il personale:

- il mancato rispetto delle disposizioni normative in materia di contenimento delle spese per il personale, ai sensi dell'art. 1, comma 557 della legge 296/2006 e la mancata rideterminazione della dotazione organica ai sensi dell'art. 6, comma 1, del D.Lgs. n. 165/2001;
- la mancata osservanza del limite di cui al comma 28, art. 9, del D.L. n. 78/2010 e s.m.i., relativo all'obbligo di riduzione della spesa di personale a tempo determinato o con convenzioni ovvero con contratti di collaborazione coordinata e continuativa, in rapporto alla medesima spesa sostenuta nel 2009 (incidenza del 95,81% a fronte di un obbligo legislativo di riduzione del 50%);
- non è stato trasmesso l'allegato per la valutazione di eventuali criticità connesse alla spesa per il personale;
- 4. La quasi totalità dei profili di criticità rilevati sono già stati oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione relativamente al rendiconto 2012 (del. n. 116/2015/PRSP).
- 5. Infine, si deve rilevare la presenza di numerose incongruenze tra i dati trasmessi dall'organo di revisione e quelli acquisiti alla banca dati SIRTEL; ed è da rilevare, inoltre, il notevole ritardo con cui è pervenuta la nota di risposta alla richiesta istruttoria n. 2311 del 30.03.2015.

In relazione alle suddette criticità, l'Ente, con memoria dell'8 maggio 2015, ha rappresentato quanto segue:

- i) i residui attivi dei Titolo II antecedenti il 2009 pari a 63,9 milioni di euro, riguardano i trasferimenti ordinari dello Stato, a tutt'oggi non erogati;
- ii) i residui passivi del Titolo II riguardano spese in conto capitale impegnate, nel corso degli anni, ai sensi e per gli effetti dell'art. 183, comma 5, del T.U.E.L.;
- iii) la scarsa movimentazione dei residui attivi del Titolo III è dovuta al contenzioso in essere con il Ministero dell'Interno, per l'affitto di locali, che si protrae ormai da lungo tempo;
- iv) l'ente sta provvedendo alla ricognizione del contenzioso in essere de alla determinazione dell'ammontate dell'accantonamento al Fondo Rischi per spese legali, al fine di fare fronte a future passività potenziali, così come previsto dai nuovi principi contabili;
- v) al fine di adeguare i controlli sugli enti partecipati alle disposizioni recate dall'art. 147, comma 2, lett. d), del TUEL, con determinazione del Commissario Straordinario n. 32 del 18/03/2015 è stato modificato l'art. 15 del Regolamento dei controlli interni dell'Ente;

vi) l'impegno dell'Ente per la riduzione della spesa del personale è stato concreto e costante negli anni, facendo diminuire la spesa per il personale dal 2009 al 2013 di quasi tre milioni e settecentomila euro.

\* \* \*

La Sezione, nonostante le deduzioni formulate dall'Ente, ritiene di dover confermare la sussistenza di tutte le criticità rilevate.

Oltre al disallineamento tra residui attivi e passivi e alla scarsa movimentazione dei residui attivi del titolo III, si evidenzia che l'ente conserva in bilancio una mole considerevole di residui attivi, in contrasto con le norme ed i principi contabili dal momento che la sussistenza di crediti non azionati nei termini prescritti compromette la corretta e sana gestione finanziaria dell'ente.

Si riscontra un'elevata presenza di debiti fuori bilancio. Oltre a segnalare l'evidente necessità di evitare la formazione di tali passività attraverso una adeguata e prudente programmazione finanziaria e ad effettuare un attento esame di tutte le situazioni suscettibili di provocare esborsi, la Sezione sottolinea la necessità di porre in essere tutte le misure idonee a ridurre l'entità dei debiti fuori bilancio.

Risultano, altresì, confermate sia le criticità relative alla spesa per il personale, sia quelle relative alle partecipazioni detenute dall'Ente.

Si ricorda, a quest'ultimo riguardo, che l'ente è sempre tenuto ad esercitare una stretta vigilanza sulle società e sulle altre forme associative cui partecipa, assicurando il rispetto delle disposizioni di legge in materia, specie quelle relative al contenimento dei costi, anche al fine di evitare che da una gestione non proficua possano derivare pesanti ripercussioni sul bilancio dell'ente stesso.

L'obbligo di rendicontazione della gestione degli organismi partecipati è stato di recente ribadito dall'art. 148 bis, comma 2, del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ove si afferma che "le sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano altresì che i rendiconti degli enti 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".

Si invita, pertanto, l'Ente, nell'esercizio delle proprie prerogative di socio, ad acquisire ed a fornire all'organo di revisione, ai fini della redazione della relazione sul rendiconto, tutte le informazioni riguardanti gli organismi partecipati.

Si precisa, inoltre, che l'ente rimane tenuto in ogni caso a procedere alla ricognizione dell'oggetto delle società partecipate ai fini della deliberazione di cui all'art. 3, commi 27 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

Alla luce delle considerazioni sopra riportate si ritiene che la situazione finanziaria dell'Ente, quale emersa dalla documentazione esaminata, presenta profili di criticità che se non tempestivamente rimossi potrebbero incidere negativamente sul mantenimento degli equilibri di bilancio nei successivi esercizi finanziari e che, come tali, meritano di essere segnalati al Commissario Straordinario per l'adozione delle necessarie misure correttive.

## P. Q. M.

accerta la presenza, nei termini evidenziati, di tutti i profili di criticità sopra riportati, con riferimento alla sana gestione finanziaria dell'ente.

## ORDINA

che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata al Commissario Straordinario del Libero Consorzio di Agrigento, oltre che all'Organo di revisione dell'Ente, per l'adozione dei provvedimenti necessari a rimuovere le irregolarità riscontrate.

## DISPONE

che l'Ente trasmetta a questa Sezione i provvedimenti adottati per rimuovere le irregolarità riscontrate entro 60 giorni dalla ricezione della presente deliberazione ai fini della relativa verifica.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 12 maggio 2015.

L'ESTENSORE

DEPOSITATO IN SEGRETERIA

IL PRESIDENTE

(Mayrizio Graffeo)

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

ris RASURA

Q