

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 29 ottobre 2013, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Tommaso Brancato	- Consigliere
Francesco Albo	- Primo referendario - relatore

\*\*\*\*\*

Visto il R.D. 12 luglio 1934, n. 1214 e successive modificazioni;  
vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modificazioni;  
visto l'art. 2 del decreto legislativo 6 maggio 1948, n. 655, nel testo sostituito dal decreto legislativo 18 giugno 1999, n. 200;  
visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 e successive modificazioni;  
visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);  
visto, in particolare, l'art. 1, comma 610, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006), il quale espressamente prevede che le disposizioni della predetta legge "sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti";  
visto l'art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000, introdotto dall'art. 3 del D.L. 10 ottobre 2012, n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213;  
vista deliberazione di questa sezione di controllo n. 204/2012/INPR avente ad oggetto: "Linee guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art.1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n.266 (legge finanziaria 2006) gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali aventi sede in Sicilia nella predisposizione della relazione sul bilancio di previsione 2012 e sul rendiconto 2011";  
vista la nota della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 22 agosto 2011, con la quale è stata inoltrata al Sindaco e al Presidente del Collegio dei revisori la predetta deliberazione di questa Sezione di controllo, nonché i relativi questionari ai fini della loro ritrasmissione da parte del Collegio dei revisori entro trenta giorni dall'approvazione del consuntivo;  
esaminate le relazioni sul rendiconto 2011 e sul bilancio di previsione 2012, compilate dall'Organo di revisione contabile del Comune di Noto (SR), e la successiva documentazione istruttoria;  
vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 459/2013/CONTR del 14 ottobre 2013 con la quale la Sezione del controllo è stata convocata per gli adempimenti di

cui al menzionato art. 148 bis del D. Lgs. n. 267/2000 e con la quale l'ente è stato invitato a presentare memorie entro i tre giorni liberi antecedenti la data dell'adunanza;

udito il relatore, Primo referendario dott. Francesco Albo;

\*\*\*\*\*

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

Al riguardo, occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, ascrivibile alla categoria del riesame di legalità e regolarità, in grado di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive funzionali a garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

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

Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei conti contribuisce ad assicurare, quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento.

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

Nel caso di accertamento, da parte della Sezione, di squilibri economico-finanziari, della mancata copertura di spese, della violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria, o del mancato rispetto degli obiettivi posti con il patto di stabilità interno, è previsto, infatti, l'obbligo per gli enti interessati di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di propria competenza.

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

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

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

\*\*\*\*\*

Dall'esame delle predette relazioni, redatte dall'organo di revisione del Comune di Noto (SR) , e dalla successiva istruttoria, sono emerse le seguenti criticità:

1. Il risultato negativo della gestione di competenza, per un importo pari a 211.159 euro;
2. l'utilizzazione di entrate a carattere straordinario per spese che non hanno il medesimo carattere per oltre 267.000 euro;
3. difficoltà nella riscossione delle entrate tributarie e conseguente formazione di ingenti residui attivi (pari ad euro 6.939.795 antecedenti al 2007);
4. l'utilizzo dei servizi per conto terzi (voce "Altre per servizi c/terzi") al di fuori delle voci tassativamente individuate dal principio contabile 2.25, con particolare riferimento a:
  - a) "Somme anticipate per c/Stato" pari a € 221.226;
  - b) "Somme anticipate per c/Regione" per € 1.068.230;
  - c) "Anticipazione art. 53, L. 2/2007" per € 188.963;
  - d) "Somme anticipate per c/Enti pubblici e privati" per € 360.126;
5. carenze informative circa l'evoluzione gestionale, economico e patrimoniale delle società partecipate le quali presentano tutte almeno un esercizio in perdita nel triennio e di cui alcune non hanno approvato tempestivamente il bilancio di esercizio 2011 (A.SPE.CO.N.);
6. la previsione dell'assunzione a tempo indeterminato parziale di 131 lavoratori contrattisti (deliberazione di G.M. n. 234 del 26/11/2010) in violazione dei limiti previsti dall'art. 76, comma 7 del D.L. 112/2008, pro tempore vigenti;
7. l'impegno di spesa per incarichi di collaborazione autonoma, pari ad euro 9.600 pur in mancanza del programma relativo agli incarichi di collaborazione autonoma.

\*\*\*\*\*

All'adunanza del 29 ottobre 2013, in rappresentanza dell'Amministrazione, che ha fatto pervenire in atti una memoria (prot. C.d.C. n. 9511 del 28/10/2013, con deposito di allegati direttamente in aula) erano presenti la responsabile del servizio finanziario e la responsabile del primo settore, delegate dal sindaco, la quali hanno assicurato per il futuro una maggiore tempestività della produzione documentale rispetto ai termini assegnati.

1. Per quanto concerne il primo punto, la Sezione prende atto delle controdeduzioni dell'ente, che precisa che il disavanzo di competenza di euro 211.158,96 , causato anche da minori entrate da trasferimenti per oltre 154 mila euro, è stato comunque compensato da un avanzo della gestione residui per euro 85.673,91, nonché dal consistente avanzo di amministrazione (euro 6.754.686,95) cautelativamente accantonato.

2. Con riferimento all'utilizzo delle entrate *extra ordinem*, il Collegio, nel prendere atto delle deduzioni dell'ente, richiama quest'ultimo a un uso prudenziale di tali proventi, strutturalmente idonei a garantire nel tempo gli equilibri di bilancio.

3. Problematica, ai fini del mantenimento degli equilibri, risulta la velocità di riscossione delle entrate tributarie, particolarmente bassa, che dà luogo alla formazione, nel tempo, di ingenti volumi di residui attivi datati, di lenta e parziale riscossione.

Pur alla luce degli elementi di giudizio forniti dall'ente, si raccomanda l'adozione di misure correttive ancora più incisive, che passano, nella fattispecie, attraverso una contabilizzazione prudenziale di tali poste attive, anche in sede di riaccertamento dei residui e attraverso un ridimensionamento dei volumi di spesa entro le reali capacità di bilancio dell'ente, mediante politiche di *spending review*.

4. Con riferimento ai servizi per conto terzi, pur alla luce delle controdeduzioni dell'ente, permangono forti perplessità circa l'indebita contabilizzazione delle partite contabili segnalate in istruttoria.

Al riguardo, giova ribadire che l'utilizzo di tali capitoli al di fuori dei casi strettamente previsti dall'ordinamento finanziario e contabile e all'elencazione di cui al principio contabile 2.25, può comunque alterare indebitamente i saldi di pertinenza dell'ente ai fini del patto di stabilità, in quanto le partite di giro non sono prese in considerazione dal legislatore, proprio in ragione della loro neutralità e della propedeuticità rispetto alla realizzazione di interessi istituzionali di terzi.

Più in particolare, i servizi per conto di terzi comprendono le transazioni poste in essere per conto di altri soggetti in assenza di qualsiasi discrezionalità e autonomia decisionale da parte dell'ente, che sussiste quando l'amministrazione concorre alla definizione di almeno uno dei seguenti elementi della transazione: ammontare, tempi e destinatari della spesa.

Pertanto, è da escludere la natura di "Servizi per conto di terzi" per le spese sostenute per conto di un altro ente, che comportano autonomia decisionale e discrezionalità, anche se destinate ad essere interamente rimborsate.

Tra queste, rientrano sicuramente i contributi a qualsiasi titolo ricevuti da altro ente, che, pertanto, devono essere contabilizzati ai pertinenti titoli del bilancio.

Parimenti da escludere sono tutte quelle operazioni in attesa di imputazione definitiva, che danno luogo ad una successiva compensazione amministrativa ai pertinenti capitoli di bilancio, con conseguente duplicazione delle movimentazioni contabili. Tale prassi è espressamente vietata dal legislatore a livello nazionale (cfr. art. 7, comma 1, lett. b, D. Lgs. n. 118/2011).

Nel caso in esame, il comune, che ammette in alcuni casi (es., per i lavori di restauro del collegio dei Gesuiti) un uso non corretto delle partite di giro, assicura la quasi totale riscossione degli importi ivi indebitamente imputati, omettendo di fornire indicazioni sulla movimentazione di competenza (accertamenti ed impegni) delle predette partite contabili, in gran parte ordinariamente riconducibili alla parte corrente del bilancio.

Non risultando chiaro, allo stato degli atti, se le anomale contabilizzazioni possano aver influenzato il sostanziale rispetto del patto di stabilità interno nel 2011, anche alla luce del risicato margine registrato (€ 100.000) con cui è stato formalmente raggiunto l'obiettivo di pertinenza in quell'esercizio, si onera l'amministrazione, alla luce delle considerazioni sopra esposte, di riformulare il prospetto dimostrativo del raggiungimento dei vincoli del Patto di stabilità, tenendo conto della corretta imputazione delle contabilizzazioni contestate, comunicandone l'esito anche a questa Sezione.

5. Forti profili di criticità emergono anche dalla gestione delle partecipazioni societarie, caratterizzate da rilevanti perdite d'esercizio e, in alcuni casi, dalla mancata approvazione dei bilanci, nonché da gravi carenze informative da parte dell'ente.

Tali elementi fanno nutrire più d'una perplessità sul livello di adeguatezza del sistema di *corporate governance* del comune rispetto al livello di problematicità del contesto di riferimento.

Nel prendere atto delle misure di "rifunzionalizzazione" poste in essere nei confronti della società ASPECON - i cui organi non possono versare in situazioni di incompatibilità o di conflitto d'interesse con l'ente di riferimento - la Sezione rinvia al controllo sul rendiconto 2012 una puntuale verifica delle misure di riconciliazione contabile di cui all'art. 6, comma 4, del DL n. 95/2012.

Particolare attenzione, inoltre, in sede di controllo ex art. 148 del Tuel, dovrà essere posta sul livello di incisività e di efficacia delle verifiche poste in essere dall'amministrazione a seguito dell'entrata in vigore del nuovo art. 147 quater del Tuel, introdotto dall'art. 3 del DL n. 174/2012, che è auspicabile che divengano operative da subito, anticipando le tempistiche previste in modo sollecitatorio dalla legge.

6. Profili di forte criticità, inoltre, emergono con riferimento al processo di stabilizzazione di personale precario avviato dall'ente con delibera n. 234/**2010** (e non con delibera n. 234/2012, come affermato dall'ente in sede di controdeduzioni, facendo riferimento a un provvedimento che non trova riscontro nell'elenco dell'albo pretorio *on line*).

Alla data di adozione della predetta delibera (**26 novembre 2010**), infatti, era in vigore l'art. 14, comma 9, del D.L. 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla L. 30 luglio 2010, n. 122), che, nel riformulare l'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, stabiliva testualmente che "*è fatto divieto agli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale è pari o superiore al 40% delle spese correnti di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale; i restanti enti possono procedere ad assunzioni di personale nel limite del 20 per cento della spesa corrispondente*

*alle cessazioni dell'anno precedente». La disposizione del presente comma si applica a decorrere dal 1° gennaio 2011, con riferimento alle cessazioni verificatesi nell'anno 2010” .*

In buona sostanza, questa norma abbassava da subito la soglia di incidenza massima (dal 50 al 40 per cento) delle spese di personale sulle spese correnti e, a decorrere dall'1 gennaio 2011, fissava per gli enti che presentassero valori nella norma, un limite assunzionale nella misura del 20 per cento della spesa derivante dalle cessazioni dal servizio verificatesi nell'anno precedente.

L'amministrazione, che ha dichiarato di avere nel 2009 un'incidenza percentuale del 44 per cento e nel 2010 del 41 per cento, avendo valori superiori al limite massimo, rientrava, alla data della delibera, nel blocco assoluto delle assunzioni (a qualsiasi titolo e con qualsivoglia forma contrattuale).

Allo stato degli atti, pertanto, emerge che il processo di stabilizzazione condotto dall'ente risulta difficilmente coniugabile con il divieto legislativo fissato dall'art. 76, comma 7, del D.L. n. 112/2008, nella versione *pro tempore* vigente.

Alla luce degli elementi di giudizio forniti dall'amministrazione, risultano, invece, superate le perplessità con riferimento agli incarichi di collaborazione autonoma di cui al punto n. 7.

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

P. Q. M.

All'esito della verifica sul rendiconto 2011, accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei gravi profili di criticità con riferimento ai punti 3, 4, 5 e 6, di cui in narrativa.

#### O R D I N A

che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata all'organo consiliare – per il tramite del suo presidente - ai fini della formalizzazione delle necessarie misure correttive, oltre che al sindaco ed all'organo di revisione della Comune di Noto (SR) .

#### D I S P O N E

- che l'ente trasmetta a questa Sezione di controllo, entro 60 (sessanta) giorni dal ricevimento della presente deliberazione, le misure correttive formalmente adottate dall'organo consiliare ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del Tuel, nonché la documentazione richiesta, ai fini della relativa verifica.

L'ESTENSORE

(Francesco Albo)

IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)

Depositata in segreteria il 3 DICEMBRE 2013

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)