

REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 9 giugno 2016, composta dai seguenti magistrati:

Licia Centro	- Presidente
Sergio Vaccarino	- Primo Referendario
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, n. 266, il quale espressamente dispone 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. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 241/2015/INPR del 24 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";

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. 134/2016/CONTR del 1 giugno 2016, con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 9 giugno 2016 per gli adempimenti di cui all'art. 148 bis del TUEL;

udito il relatore Referendario dott. Marco Fratini;

uditi, in rappresentanza dell'ente, il Dr. Massimo Bonomo, Responsabile dei servizi finanziari, e il Dr. Salvatore Currao, Segretario generale.

* * *

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 stessi, ha l'effetto di precludere all'ente inadempiente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.

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

Nel caso in cui, invece, 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, 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 2014 trasmessa dall'organo di revisione dell'Ente e dall'attività istruttoria svolta sono emerse le seguenti criticità:

1. il disavanzo della gestione di competenza nell'ultimo triennio, pari ad euro 25.633.452,77 per il 2012, euro 8.998.334,34 per il 2013 ed euro 8.004.420,86 per il 2014;
2. il disequilibrio di parte corrente, per un importo pari a euro 167.609,35 e di parte capitale di euro 8.173.589,27, al quale è stata data totale copertura attraverso l'utilizzo di avanzo di amministrazione;
3. un avanzo di amministrazione al 31.12.2014 pari ad euro 92.264.508,37, formato sostanzialmente da insussistenze ed economie di residui passivi per euro 69.027.487,92, prevalentemente di parte capitale (circa euro 55.000.000) a fronte di residui attivi eliminati per euro 32.497.916,26, con possibile insorgenza di debiti fuori bilancio;
4. la bassa capacità di riscossione dei proventi da sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada, pari circa a 13,41% dell'accertamento;
5. in relazione ai residui:
 - a. squilibrio tra residui attivi (euro 39.004.789,29) e passivi (euro 56.494.478,14) della gestione conto capitale, sorti in esercizi antecedenti il 2010;
 - b. squilibrio tra residui attivi (euro 3.706.481,86) e passivi (euro 797.009,74) della gestione servizi conto terzi, sorti in esercizi antecedenti il 2010;
 - c. la presenza di residui passivi del titolo III antecedenti al 2010, pari ad euro 1.315.539,38;
6. il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2014 (delibera del Commissario Straordinario di C.C. n. 14 del 31 luglio 2015) rispetto al termine di cui all'art. 227, comma 2 del Tuel;
7. in relazione al riaccertamento straordinario dei residui, l'Ente con deliberazione del Commissario straordinario in sostituzione del Consiglio provinciale n. 14 del 31/07/2015, ha approvato il rendiconto della gestione per l'esercizio 2014, riportando al 31/12/2014, un risultato di amministrazione pari a euro 92.264.508,37. Per effetto dell'art. 3, comma 7, del d.lgs 118/2011, corretto ed integrato dal d.lgs. 126/2014, l'Ente ha provveduto ad operare il riaccertamento straordinario dei residui attivi e passivi, al fine di adeguare questi ultimi, risultanti al 1° gennaio 2015, al principio generale della competenza finanziaria. L'operazione di riaccertamento straordinario, oggetto della deliberazione del Commissario straordinario n. 83 del 31/07/2015, ha prodotto al 1/1/2015 un nuovo risultato di amministrazione, pari a euro 142.407.527,78, essenzialmente formatosi per la eliminazione di residui passivi per euro

52.047.389,86; inoltre, su una massa di residui attivi al 31.12.2014 pari ad euro 203.335.356,31, esclusi i residui eliminati ed i residui eliminati e reimputati, risultano mantenuti a residuo attivo, quindi esigibili, ma non incassati, euro 194.383.632,86. Per effetto degli accantonamenti ed i vincoli attribuiti dall'ente, nonché da quelli previsti per legge, si determina un valore positivo disponibile pari ad euro 46.670.453,60. Al fine di effettuare un'analisi quanto più possibile ravvicinata all'attuale fase gestionale, si sono esaminati i dati di pre-consuntivo al 31 dicembre 2015, richiesti in sede istruttoria ai singoli enti.

Dall'esame dei predetti dati, si evince:

- un saldo di parte corrente negativo pari a euro 16.760.365,45;
- l'equilibrio di parte corrente raggiunto con l'utilizzo di avanzo di amministrazione per un importo di euro 27.332.311,00 e con entrate di parte capitale destinate a spese correnti per euro 1.988.306,68 in base a disposizioni di legge;
- il risultato di amministrazione sarebbe pari ad euro 117.417.819,48, di cui solo euro 13.294.711,77 costituiscono parte disponibile.

8. debiti fuori bilancio riconosciuti per euro 1.807.029,11 e debiti fuori bilancio ancora da riconoscere al 31.12.2014, stimato in euro 399.756,00;

10. in merito agli organismi partecipati: con deliberazione n. 15 del 31 luglio 2015 del Commissario straordinario, in sostituzione del Consiglio Provinciale, è stato approvato il piano operativo di razionalizzazione delle società ed enti partecipati della Provincia Regionale di Palermo, trasmesso a questa Sezione il 27/08/2015 (prot. Cdc n. 6326 del 27/08/2015), in lieve ritardo rispetto al termine del 31/03/2015 previsto dal comma 612 dell'art. 1 legge 190/2014. Il mancato invio della relazione sui risultati conseguiti delle società partecipate, ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti della legge 190/2014, non ha consentito il riscontro di quanto previsto dalla legge regionale n. 15/2015.

9. la presenza di passività potenziali connesse al contenzioso in cui l'ente è convenuto/resistente per euro 2.900.000,00 e pagamenti cui l'ente sarebbe obbligato in base a sentenze e provvedimenti giudiziari non ancora esecutivi per euro 1.200.000,00 ed a fronte delle quali non risultano adottate misure prudenziali a tutela degli equilibri.

Si sottolinea che la maggior parte dei rilievi sopra descritti è già stata oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione nei precedenti controlli finanziari, da ultimo con la deliberazione n. 370/2015/PRSP, relativa al rendiconto dell'esercizio 2013, a seguito della quale l'ente ha trasmesso la deliberazione del Commissario straordinario, in sostituzione del Consiglio Provinciale, n. 5 del 10 marzo 2016.

In relazione ai riferiti profili di criticità, l'Ente ha dedotto quanto segue:

- a) il valore negativo del risultato di gestione nell'ultimo triennio è stato determinato dall'utilizzo di parte dell'avanzo di amministrazione disponibile;
- b) il disequilibrio di parte corrente scaturisce dall'impiego dell'avanzo di amministrazione atto al finanziamento dell'aumento del capitale sociale della partecipata Gesap s.p.a.;

- c) è stata effettuata un'operazione di revisione di tutti i residui attivi e passivi e, pertanto, si esclude la possibilità che possano manifestarsi situazioni di passività potenziali con l'insorgenza di debiti fuori bilancio;
- d) in relazione allo squilibrio tra residui attivi e passivi della gestione in conto capitale sorti in esercizi antecedente al 2010, esso è dipeso dal ricorso all'avanzo di amministrazione per il finanziamento di opere pubbliche;
- e) i debiti non riconosciuti al 31.12.2014 sono stati riconosciuti nel 2015;
- f) l'ente ha costituito un fondo contenzioso di 7 milioni di euro;
- g) a partire dal 2013 l'ente ha ampliato il controllo sugli organismi partecipati.

* * *

Alla luce delle deduzioni formulate dall'Ente, la Sezione ritiene di dover confermare la sussistenza delle criticità rilevate.

Con riguardo al riaccertamento straordinario dei residui, si evidenzia che l'utilizzo repentino dell'avanzo di amministrazione, insuscettibile di utilizzo duraturo nel tempo, contribuisce a rendere problematico il mantenimento degli equilibri negli esercizi futuri, in considerazione anche del previsto ulteriore incremento del contributo alla finanza pubblica e della persistente elevata incidenza della spesa di personale.

Con nota prot. n. 21472, acquisita al prot. CdC n. 3659 del 25 marzo 2016, l'amministrazione ha comunicato il persistere della grave situazione di squilibrio finanziario derivante dal forte impatto delle nuove misure di finanza pubblica che hanno ridotto le risorse per le ex province. L'ente ha precisato che nell'anno precedente vi è stato l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione per assicurare l'equilibrio e ha aggiunto che nel 2016 il ricorso all'avanzo, in assenza delle necessarie disposizioni legislative in tema di funzioni e di risorse, non assicurerebbe nel medio periodo l'equilibrio. A tale comunicazione è allegata la nota prot.n. 4317 del 21 gennaio 2016, nella quale la direzione bilancio dell'ente osserva che le misure di carattere eccezionale progressivamente assunte (bilancio solo annuale, applicazione dell'avanzo destinato, salvaguardia degli equilibri contestualmente all'approvazione del bilancio) nel 2015 hanno reso possibile la copertura dei servizi indispensabili ma non hanno consentito il rispetto del patto di stabilità; in relazione al 2016 l'ufficio sottolinea che la presenza delle criticità determinerebbe uno squilibrio di oltre il 50 per cento delle entrate correnti, che nel medio periodo precluderebbe la realizzazione dell'equilibrio.

Risultano confermati, inoltre, il disavanzo della gestione di competenza nell'ultimo triennio, il disequilibrio di parte corrente, cui è stata data copertura attraverso l'utilizzo di avanzo di amministrazione, nonché lo squilibrio tra residui attivi e passivi.

Si riscontra, inoltre, la presenza di residui passivi, sorti in esercizi precedenti al 2010, per un importo elevato.

Si riscontra anche un'elevata presenza di debiti fuori bilancio, oltre alla presenza di passività potenziali connesse al contenzioso in cui l'ente è coinvolto, a fronte delle quali non risultano

adottate misure prudenziali a tutela degli equilibri di 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.

Risulta confermato il mancato invio della relazione sui risultati conseguiti delle società partecipate, ai sensi dell'art. 1, commi 611 e seguenti della legge 190/2014, che non ha consentito il riscontro di quanto previsto dalla legge regionale n. 15/2015.

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 della Città metropolitana di Palermo per l'adozione delle necessarie misure correttive.

P. Q. M.

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

O R D I N A

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

D I S P O N E

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 9 giugno 2015.

L'ESTENSORE

(Marco Fratini)

IL PRESIDENTE

(Licia Centro)

DEPOSITATO IN SEGRETERIA IL 12 luglio 2016

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

(Boris Rasura)