

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 15 dicembre 2017, composta dai seguenti magistrati:

Antonio Nenna	- Presidente f.f.
Francesco Albo	- Consigliere
Gioacchino Alessandro	- Primo Referendario - Relatore

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

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

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

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

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

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

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

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

vista la deliberazione di questa Sezione n. 142/2016/INPR del 12 luglio 2016 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 2015”*;

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 6 dicembre 2016, con la quale è stata inoltrata all'Organo di revisione ed al Sindaco del Comune di Sciacca la



suindicata deliberazione, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa
Sezione da parte dell'Organo di revisione;

vista, altresì, la deliberazione di questa Sezione n. 143/2016/INPR del 12 luglio 2016 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 2016-2018"*;

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 17 novembre 2016, con la quale è stata inoltrata all'Organo di revisione ed al Sindaco del Comune di Sciacca la suindicata deliberazione, nonché i relativi questionari ai fini della compilazione da parte dell'Organo di revisione e della conseguente trasmissione alla Sezione, tramite il SIQUEL;

esaminate le relazioni compilate dall'Organo di revisione contabile del Comune di Sciacca sul rendiconto 2015 e sul bilancio di previsione 2016-2018, pervenute a questa Sezione tramite SIQUEL e la relativa documentazione istruttoria;

viste le osservazioni formulate dal magistrato istruttore in sede di deferimento con nota depositata in data 5 dicembre 2017 (n. prot. Cdc 69695734) e comunicata all'ente in pari data;

richiamata, altresì, con riferimento al precedente ciclo di controllo finanziario, la nota di rilievi del magistrato competente n. prot. Cdc 12152 del 20 dicembre 2016, con cui si disponeva l'adozione da parte dell'ente di idonee misure correttive, evidenziando il carattere consolidato delle criticità anche rispetto ai precedenti controlli (deliberazione n. 9/2015/PRSP relativa al rendiconto 2012 e nota di rilievi n. 10870 del 22 dicembre 2015 relativa al rendiconto 2013);

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 274/2017/CONTR con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza al fine di pronunciarsi in ordine alle anzidette osservazioni;

esaminata la memoria dell'ente, a firma congiunta del Sindaco e del Responsabile dei servizi finanziari, n. prot. 33398 del 14 dicembre 2017, acclarata al protocollo della Sezione al n. 11360;

udito il relatore, Primo Referendario dott. Gioacchino Alessandro;

uditi, per l'ente, il dott. Paolo Mandracchia, assessore, il dott. Filippo Carlino, responsabile dei servizi finanziari, la dott.ssa Margherita Bono, istruttore amministrativo contabile.

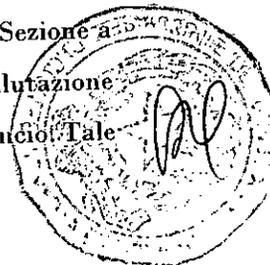


L'art. 1, commi 166 e 167, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per l'anno 2006) ha previsto, ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica, l'obbligo, a carico degli Organi di revisione degli enti locali, di trasmettere alla Corte dei 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 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 la regolarità finanziaria del rendiconto 2015 e del bilancio di previsione 2016-2018 e, dall'altro, a valutare l'adozione di idonei provvedimenti correttivi conseguenti alle risultanze della precedente sessione di controllo finanziario, secondo gli indirizzi della Sezione, mentre dei quali 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, esaminate la relazione sul rendiconto dell'esercizio 2015 e quella sul bilancio di previsione 2016-2018, trasmesse dall'Organo di revisione del Comune di Sciacca alla Sezione, il competente magistrato, sulla base dell'istruttoria espletata e della documentazione pervenuta, ha richiesto la pronuncia collegiale sui numerosi profili di criticità illustrati nella nota di deferimento e di seguito elencati.

1. il ritardo nell'approvazione del rendiconto (delibera n. 36 del 29 luglio 2016) rispetto al termine di cui all'art. 227, comma 2 del Tuel);

2. In merito agli equilibri di bilancio e alla deficiarietà di cassa:

a) La scarsa solidità finanziaria che caratterizza da tempo l'Ente viene denunciata dal ricorso all'anticipazione di tesoreria ininterrottamente e per importi considerevoli, e in progressivo incremento nel corso dell'ultimo triennio (+125% nel 2015 rispetto al 2014), con conseguenti oneri in termini di interessi passivi, come sotto riportato (dati Sirtel):

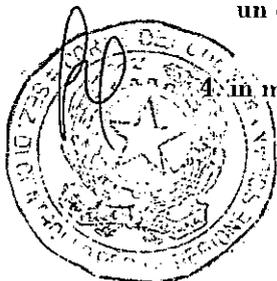
	2013	2014	2015
importo anticipazione complessivamente concessa	23.330.621,86	21.857.028,69	27.584.930,08
importo anticipazione non risultata al 31/12	5.780.247,73	3.557.455,56	8.019.380,17
importo delle somme maturate a titolo di interessi passivi al 31/12	138.553,16	195.452,56	187.507,72

b) L'esposizione del deficit di cassa continua a persistere anche negli esercizi successivi 2016 e 2017 e denota un uso anomale delle anticipazioni, oltre i limiti della momentanea carenza di liquidità;

c) l'utilizzo di fondi aventi specifica destinazione per spese di parte corrente non ricostituiti a fine esercizio, con possibile violazione del limite di cui all'art. 222 del TUEL.

3. la scarsa percentuale di riscossione relativa al recupero evasione tributaria (17,27% circa con un elevato scostamento rispetto agli accertamenti effettuati);

4. in merito alla composizione del risultato di amministrazione:



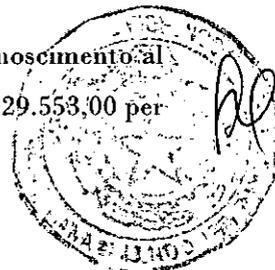
- a) la possibile sottostima dell'accantonamento al FCDE rispetto al volume dei residui attivi mantenuti nel bilancio al 1 gennaio 2015, all'andamento delle riscossioni nel quinquennio precedente ed ai cespiti discrezionalmente individuati dall'ente come di dubbia esigibilità: l'ente ha escluso, ad esempio, i proventi da servizi cimiteriali, servizio idrico integrato, da rette di ricovero, le entrate da SOGEIR a titolo di royalties per la discarica (allocate al titolo III, categorie I e 4); mentre i proventi da oneri concessori non sono stati considerati dall'ente perché assistiti da polizze fideiussorie. Inoltre, gli importi su cui è stata determinata la capacità di riscossione sono quelli relativi agli accertamenti di competenza e delle rispettive riscossioni nell'esercizio di riferimento anziché l'ammontare dei residui conservati al 1 gennaio di ciascuno esercizio e le relative riscossioni verificatesi nella stessa annualità (cfr. allegato 3 relazione del ragioniere sulla determinazione del F.C.D.E.);
- b) la mancata previsione di adeguati accantonamenti nel risultato di amministrazione a copertura di passività potenziali legate agli esiti del contenzioso in corso, che avrebbero dovuto essere oggetto di specifico accantonamento all'1.1.2015 (cfr. il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'4/3 del d.lgs. 118/2011, § 5.2, lett. h.), con conseguente sottodimensionamento del "maggiore disavanzo" e delle quote annuali di ripiano. Sull'omessa costituzione del fondo l'organo di revisione non ha espresso il parere di congruità.

5. In merito alla gestione dei residui:

- a) la conservazione di residui attivi dei Titoli I e III complessivamente pari a € 20.560.106,00, in lieve flessione (1,20%) rispetto all'esercizio precedente (€ 20.808.018,00) nonostante il passaggio al nuovo regime contabile. A ciò corrisponde un'insufficiente attività di riscossione dei crediti tributari evidenziata dai questionari trasmessi e confermato nella relazione dell'Organo di revisione;
- b) la conservazione nel consuntivo al 31/12/2014 di crediti insussistenti, pari a € 1.214.309,00, cancellati con il riaccertamento straordinario, di cui non è stata fornita adeguata motivazione;
- c) la scarsa movimentazione delle somme rimaste a residuo per recupero evasione tributaria, circa 15% di residui riscossi al 31/12/2015 rispetto ai residui attivi al 01/01/2015.

6. In merito ai debiti fuori bilancio e alle passività potenziali prodotte dal contenzioso:

- a) L'esistenza di debiti fuori bilancio riconosciuti per complessivi € 87.783,38 derivanti da sentenze esecutive;
- b) la presenza di una cospicua massa debitoria liquida ed esigibile in attesa di riconoscimento al 31 dicembre 2015, pari a € 4.563.196,13 (di cui 2.433.642,97 per sentenze ed € 2.129.553,00 per



debiti contratti senza il rispetto delle normali procedure di spesa, relative a beni e/o servizi di carattere ordinario e prevedibile);

- c) l'indebita postergazione ad annualità successive di debiti fuori bilancio già censiti, a seguito di nota istruttoria, che non hanno trovato copertura negli atti predisposti dagli uffici ai fini del loro riconoscimento (ammontano a € 2,9 mln; cfr. risposta nota del revisore). L'omesso e ritardato rilevamento e riconoscimento di tali debiti ha consentito il rispetto del parametro di legge e verosimilmente alterato, in ragione dell'elevato ammontare i saldi utili ai fini. La criticità è stata segnalata dalla Sezione anche nei precedenti controlli;
- d) consistenti passività potenziali e l'eventualità che possano nuovamente configurarsi debiti fuori bilancio non ancora stimate o non ancora adeguatamente valutate, per complessivi 6,4 milioni di euro ossia in cui l'Ente è convenuto/resistente/attore in opposizione a decreto ingiuntivo (al riguardo l'"*equilibrio tra potenziale debito e credito derivante da contenzioso*", ha portato l'ufficio legale dell'ente a ritenere di non effettuare alcun accantonamento per il 2015")
- e) l'incombenza di contenziosi pendenti per incarichi legali per € 266.958,23 ed oneri straordinari della gestione corrente per un importo pari a € 1.351.623,37.

7. Osservazioni in ordine al bilancio di previsione 2016-2018:

- a) il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione 2016-2018 (delibera n. 9 del 07 febbraio 2017) rispetto al termine di cui all'art. 151 del Tuel;
- b) l'utilizzo di poste di entrata straordinarie per il conseguimento degli equilibri correnti di bilancio nel triennio 2016/2018 e il ripiano della quota annua di disavanzo (cfr. parere sul bilancio di previsione 2016 dell'organo di revisione);
- c) la sovrastima delle entrate correnti, atteso che l'andamento degli incassi rispetto al gettito previsto risulterebbe lento e parziale, e la conseguente necessità di evitare la costituzione di residui attivi che, per la loro consistenza, incidono sulle disponibilità liquide dell'ente.

8. In merito agli organismi partecipati:

- il mancato invio della relazione sulla revisione straordinaria delle partecipazioni di cui all'art. 24 del decreto legislativo n. 175 del 2016, da prodursi entro il 30 settembre 2017, secondo il modello di cui allegato A, approvato dalla Sezione delle Autonomie.

All'odierna adunanza pubblica, sono presenti per l'amministrazione il dott. Paolo Mandracchia, assessore, e il dott. Filippo Carlino, responsabile dei servizi finanziari, giusta delega agli atti,



nonché la dott.ssa Margherita Bono, istruttore amministrativo contabile, i quali si riportano alla memoria riferita in premessa, corredata dall'allegazione di alcuni documenti.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto riferito dall'ente, ritiene di dovere confermare i rilievi sopra esposti, atteso che le deduzioni dell'ente, pur fornendo elementi esplicativi, non sono tali da superare le criticità rilevate, come di seguito esposto.

Per ciascuno dei motivi di deferimento vengono partitamente e sinteticamente riportati i chiarimenti forniti dal Comune unitamente alle valutazioni conclusive del Collegio.

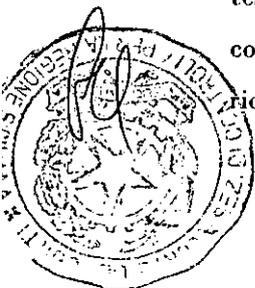
In merito al punto 1 (ritardo nell'approvazione del rendiconto 2015) l'ente attribuisce le cause alle carenze di personale, anche quale effetto dei vincoli assunzionali imposti dalle politiche di c.d. spending review, e all'esigenze di un'adeguata formazione, in presenza di una mole di adempimenti che incombono sugli uffici finanziari e determinano il cumularsi di ritardi non facilmente gestibili. Le medesime considerazioni vengono richiamate in relazione al punto 7, lett. a) (ritardo nell'approvazione del bilancio, avvenuta addirittura ad esercizio concluso).

Le deduzioni dell'ente, ad avviso del Collegio, non possono valere a giustificare e superare il rilievo oggetto di deferimento. Ed invero, pur essendo comprensibili le difficoltà derivanti dalla complessità delle attività propedeutiche all'approvazione del rendiconto e del bilancio, tanto più in applicazione dei nuovi principi contabili e delle numerose incombenze che gravano sugli uffici preposti ai servizi finanziari e contabili degli enti locali, si deve però considerare che i termini di approvazione sono fissato dalla legge e non possono ritenersi derogabili in ragione di mere situazioni ostative di fatto, come quelle rappresentate dall'ente, ben preventivabili e risolvibili in tempi più consoni dedicandovi idonea capacità organizzativa (e di programmazione dei fabbisogni assunzionali e formativi) e un impiego ottimale delle risorse umane disponibili all'interno dell'ente. Si invita, pertanto, l'ente al rigoroso rispetto dei tempi previsti dalla normativa per l'approvazione dei documenti di bilancio, preventivi e consuntivi, anche al fine di consentire un più celere e tempestivo controllo esterno, oltre che per l'ovvia esigenza di non alterare il ciclo di programmazione e di non incorrere nelle limitazioni prescritte dall'ordinamento. Particolarmente grave appare l'approvazione del bilancio di previsione 2016/2017 ad esercizio ormai concluso, risultando così frustrate le fondamentali funzioni programmatiche ed autorizzatorie del bilancio di previsione: politico-amministrative (esercizio delle prerogative di indirizzo e controllo che gli organi di *governance* esercitano sull'esecutivo e strumento fondamentale per la gestione nel corso dell'esercizio); di programmazione finanziaria; di destinazione delle risorse (funzione autorizzatoria); di verifica degli equilibri finanziari nel tempo (copertura delle

spese di funzionamento e di investimento programmate); e, non ultime, anche quelle informative anche a beneficio della collettività amministrata.

Confermata anche la sussistenza degli squilibri di cassa (punto 2 del deferimento), dimostrata dal ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 365 giorni l'anno nell'ultimo triennio. L'ente si limita a riferire che la crisi è consolidata dal 2009 e che le cause derivano dall'incapacità di riscuotere le entrate accertate a norma dell'art. 179 del TUEL, dalla contrazione dei trasferimenti statali (compensati solo in termini di competenza, ma non anche di cassa, dall'incremento delle entrate proprie) e dal ritardo nei trasferimenti regionali (a titolo di esempio l'ente riferisce che, a fronte di un trasferimento spettante come fondo delle autonomie, di 2.114.258 euro la Regione nel 2015 ha erogato solo 258 migliaia di euro, rinviando al 2016 la rimanente parte). Si tratta, a parere del Collegio, di osservazioni meramente descrittive che richiamano le comprensibili difficoltà determinate da un assetto ordinamentale ancora condizionato da risorse derivate ma non si soffermano, invece, sulla scarsa capacità dell'ente di riscuotere le entrate né sul possibile *deficit* di attendibilità delle stesse; né l'ente è stato in grado di segnalare efficaci misure correttive atte a rimediare a tale conclamata situazione. Il Collegio deve, anzi, rilevare che la crisi di liquidità appare decisamente aggravarsi nel 2015, atteso che l'ente non è stato in grado di ricostituire le anticipazioni per l'ingente importo di oltre 8 milioni di euro (+125% rispetto all'esercizio precedente); anticipazioni che assurgono a oltre un quarto dei primi tre titoli delle entrate, ossia quasi cinque volte la soglia limite del relativo parametro di deficitarietà), con cospicui oneri a titolo di interessi passivi maturati.

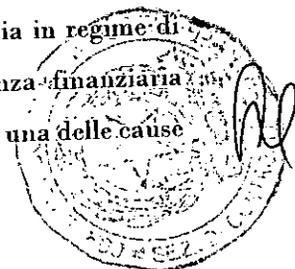
L'ente assicura, poi, che non vi è stata violazione dell'art. 222 del TUEL (punto 2, lett. c del deferimento) in quanto a fine esercizio si trovava ampiamente entro i limiti massimi dell'anticipazione accordata; aggiunge che il tesoriere garantisce quotidianamente la ricostituzione dei vincoli di cassa. La Sezione deve tuttavia rilevare che l'importo della cassa vincolata al 31.12.2015 risultava pari a 1.223.596,00 euro, risultante dal saldo iniziale (2.257.761,07) meno le movimentazioni dell'esercizio (saldo negativo di € 1.034.165,07 per effetto di pagamenti pari a € 2.626.853,96 e incassi pari a € 1.592.688,89, *cf.* risposta istruttoria, punto 3 della nota n. prot. 251 del 15 maggio 2017). Ora, dal parere sul rendiconto 2015 dell'organo di revisione risulta che il fondo di cassa al 31.12.2015 è da intendersi pari a zero atteso che l'istituto tesoriere ha effettuato alla medesima data un'anticipazione per il pagamento delle rate dei mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti. Pertanto, deve ritenersi che l'ente non è stato capace di ricostituire al 31.12.2015 le entrate vincolate utilizzate per cassa.



In conclusione, sul punto la Sezione deve rammentare che nell'arco triennale la crisi di liquidità può già dirsi strutturale (cfr. deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 7/2011 secondo cui particolare attenzione deve essere riservata "alla condizione di grave carenza di liquidità, alla quale l'ente non riesce a rimediare con gli strumenti di regolazione del bilancio di competenza in quanto tale condizione si consolida e diventa strutturale nella prospettiva triennale, tramutandosi in insolvenza"); conseguentemente, si impone all'ente il massimo sforzo di risanamento, intervenendo sui fattori che la determinano (attendibilità delle entrate, lentezza delle riscossioni, incapacità di comprimere le spese, emersione di situazioni debitorie latenti, ecc.) anche attraverso misure straordinarie onde evitare che trascorra nell'incapacità dell'ente di far fronte validamente alle proprie obbligazioni.

Sul **punto 3** (scarsa percentuale di riscossione delle entrate relative al recupero dell'evasione) l'ente non contesta la criticità riscontrata ma attribuisce gli scarsi risultati al concessionario della riscossione, affermando che non può fare altro che un'azione di *moral suasion* nei confronti del concessionario ovvero assicurargli il supporto in eventuali azioni cautelari o esecutive. A parere della Sezione, le deduzioni non hanno pregio, atteso che l'ente deve esercitare i poteri di *governance* sul soggetto concessionario e prima ancora detiene le leve decisionali per potere disporre di tale fondamentale attività. Il motivo di deferimento deve essere, pertanto, confermato e si deve evidenziare come lo scostamento tra accertamenti e riscossioni suscita serie perplessità in ordine all'attendibilità dei primi.

Come riferito al **punto 5** del deferimento, l'ente mostra anche una deficitaria capacità di riscuotere i residui relativi al recupero dell'evasione tributaria (lett. c) e, più in generale, dei residui attivi che risultano iscritti in bilancio in misura tutt'altro che fisiologica (oltre 20,8 milioni di euro riferiti ai titoli I e III). Sul punto l'ente deduce che rispetto alla suddetta cifra sono stati riscossi oltre 9 milioni di euro grazie alla rottamazione delle cartelle esattoriali e che è stato potenziato l'ufficio tributi con la costituzione di apposita *task force* (deliberazione di G.M. n. 154 dell'1.9.2017). Nel riservarsi i necessari approfondimenti in occasione dei futuri controlli finanziari, la Sezione, pur prendendo atto dei risultati asseritamente conseguiti e di quelli attesi dal potenziamento dell'ufficio tributi, deve accertare la criticità riferita al suddetto punto di deferimento relativamente all'esercizio oggetto del presente controllo. La conservazione di residui in misura così elevata e l'incapacità di smaltire gli stessi rappresenta un'anomalia in regime di contabilità armonizzata, atteso che il criterio di imputazione della competenza finanziaria potenziata assume l'esigibilità e la scadenza delle obbligazioni, ed è evidentemente una delle cause dei consolidati squilibri di cassa.



Può dirsi, invece, superato il motivo di cui alla lett. b) del punto 5. alla stregua di quanto dichiarato dall'ente circa le giustificazioni sottese alla cancellazione dei residui in sedi di riaccertamento ordinario.

Relativamente al punto 4, l'ente contesta la rilevata sottostima del fondo crediti dubbia esigibilità. Riferisce in particolare, che non ha proventi da servizi cimiteriali ma solo corrispettivi da affidamento del servizio di lampade votive; che le entrate da servizio idrico non rappresentano residui attivi quali corrispettivi del servizio bensì l'esito della definizione dei rapporti di credito e debito con la società Girgenti Acque per l'anticipazione di pagamenti effettuati dal Comune a favore della società medesima (come da deliberazione di G.M. allegata alla memoria); che i residui relativi alle rette di ricovero risultano integralmente riscossi e in ogni caso la compartecipazione viene direttamente trattenuta all'atto del pagamento delle fatture emesse dagli istituti di ricovero; che le *royalties* relativi alla gestione della discarica dovuti dalla Sogeir S.p.a. sono considerati come trasferimenti da una p.a. in quanto trattasi di una partecipata dell'ente e non sono stati svalutati in applicazione del principio di cui al punto 3.3., all. A/2 (principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria) dell'All. 4/2 d.lgs. n. 126/2014.

Il Collegio, nel prendere atto di quanto responsabilmente riferito dall'ente, non può tuttavia ritenere del tutto giustificative le deduzioni e le osservazioni prospettate dall'amministrazione. Com'è noto, alla stregua dei principi contabili richiamati dall'ente stesso, non sono oggetto di svalutazione i crediti da altre amministrazioni pubbliche, i crediti assistiti da fidejussione e le entrate tributarie che, sulla base dei principi contabili di cui al paragrafo 3.7, sono accertate per cassa. L'ente deve applicare i criteri prudenziali previsti dal legislatore (*"individuare le categorie di entrate stanziare che possono dare luogo a crediti di dubbia e difficile esazione. La scelta del livello di analisi, è lasciata al singolo ente, il quale può decidere di fare riferimento alle tipologie o di scendere ad un maggiore livello di analisi, costituito dalle categorie, o dai capitoli"*) mentre non appare corretto considerare le entrate relative alle *royalties* di cui è debitore la Sogeir S.p.a. alla stregua di un credito da pubblica amministrazione, atteso la natura comunque privatistica del soggetto societario partecipato dall'ente, ed il tenore della disposizione invocata (*"Non richiedono l'accantonamento al fondo crediti di dubbia esigibilità [...] i crediti da altre amministrazioni pubbliche, in quanto destinate ad essere accertate a seguito dell'assunzione dell'impegno da parte dell'amministrazione erogante"*).

Può invece ritenersi superato il secondo aspetto di cui alla lett. a) del punto 5 (le modalità di calcolo) gli importi su cui è stata determinata la capacità di riscossione sono quelli relativi agli accertamenti di competenza e delle rispettive riscossioni nell'esercizio di riferimento anziché



l'ammontare dei residui conservati al 1 gennaio di ciascuno esercizio e le relative riscossioni verificatesi nella stessa annualità) sulla scorta di quanto riferito dall'ente con il supporto delle schede di dettaglio di ogni singola voce di entrata oggetto di svalutazione.

I risultati di amministrazione risultano poi inficiati dalla mancata previsione di adeguati accantonamenti a copertura di passività potenziali legate agli esiti del contenzioso in corso, che avrebbero dovuto essere oggetto di specifico accantonamento all'1.1.2015 (cfr. il principio contabile applicato concernente la contabilità finanziaria di cui all'4/3 del d.lgs. 118/2011, § 5.2, lett. h.)¹, con conseguente sottodimensionamento del "maggiore disavanzo" e delle quote annuali di ripiano (punto 5, lett. c del deferimento): l'ente ha infatti riferito che solo nel rendiconto 2016 è stato accantonato un fondo pari a € 196.730,97 euro. Va, pertanto, confermato anche tale grave profilo di irregolarità contabile che refluisce sulla corretta esposizione dei risultati di amministrazione con riferimento al rendiconto 2015.

Sul punto 6 (situazione debitoria) l'ente riferisce che in questi ultimi anni ha notevolmente ridotto l'esposizione debitoria, elencando i debiti annualmente riconosciuti; in particolare, nel 2017 sono stati riconosciuti debiti per oltre 2,8 milioni di euro talché secondo la nota dell'ufficio legale (del 25 maggio 2017), richiamata in memoria, residuano debiti da riconoscere per 2,2 milioni di euro. Nega, poi, che si possano configurare comportamenti elusivi dovuti al rinvio del riconoscimento dei debiti ad annualità successive (cfr. punto 6 lett. c) in quanto i riconoscimenti effettuati nel 2015 sono avvenuti alla stregua degli atti predisposti e presentati dai responsabili dei servizi. Sul punto occorre aggiungere che in sede istruttoria era stato riferito che è stato il ritardo

¹ Nel caso in cui l'ente, a seguito di contenzioso in cui ha significative probabilità di soccombere, o di sentenza non definitiva e non esecutiva, sia condannato al pagamento di spese, in attesa degli esiti del giudizio, si è in presenza di una obbligazione passiva condizionata al verificarsi di un evento (l'esito del giudizio o del ricorso), con riferimento al quale non è possibile impegnare alcuna spesa. In tale situazione l'ente è tenuto ad accantonare le risorse necessarie per il pagamento degli oneri previsti dalla sentenza, stanziando nell'esercizio le relative spese che, a fine esercizio, incrementeranno il risultato di amministrazione che dovrà essere vincolato alla copertura delle eventuali spese derivanti dalla sentenza definitiva. A tal fine si ritiene necessaria la costituzione di un apposito fondo rischi. Nel caso in cui il contenzioso nasce con riferimento ad una obbligazione già sorta, per la quale è stato già assunto l'impegno, si conserva l'impegno e non si effettua l'accantonamento per la parte già impegnata. L'accantonamento riguarda solo il rischio di maggiori spese legate al contenzioso.

In occasione della prima applicazione dei principi applicati della contabilità finanziaria, si provvede alla determinazione dell'accantonamento del fondo rischi spese legali sulla base di una ricognizione del contenzioso esistente a carico dell'ente formatosi negli esercizi precedenti, il cui onere può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente, fermo restando l'obbligo di accantonare nel primo esercizio considerato nel bilancio di previsione, il fondo riguardante il nuovo contenzioso formatosi nel corso dell'esercizio precedente (compreso l'esercizio in corso, in caso di esercizio provvisorio).

In presenza di contenzioso di importo particolarmente rilevante, l'accantonamento annuale può essere ripartito, in quote uguali, tra gli esercizi considerati nel bilancio di previsione o a prudente valutazione dell'ente. Gli stanziamenti riguardanti il fondo rischi spese legali accantonato nella spesa degli esercizi successivi al primo, sono destinati ad essere incrementati in occasione dell'approvazione del bilancio di previsione successivo, per tenere conto del nuovo contenzioso formatosi alla data dell'approvazione del bilancio.

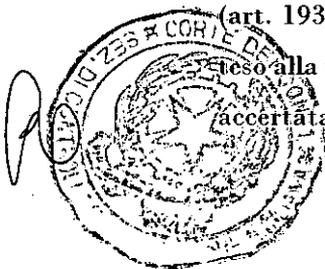
In occasione dell'approvazione del rendiconto è possibile vincolare una quota del risultato di amministrazione pari alla quota degli accantonamenti riguardanti il fondo rischi spese legali rinviati agli esercizi successivi, liberando in tal modo gli stanziamenti di bilancio riguardanti il fondo rischi spese legali (in quote costanti tra gli accantonamenti stanziati nel bilancio di previsione).

L'organo di revisione dell'ente provvede a verificare la congruità degli accantonamenti.

nell'approvazione del bilancio di previsione (avvenuto il 14 dicembre 2015) ad impedire agli uffici di predisporre gli atti necessari per il riconoscimento.

Il Collegio prende atto di quanto riferito dall'ente e conferma i motivi di deferimento atteso che le deduzioni non mettono in discussione i dati esposti; quanto alla paventata ipotesi (punto 6 lett. c) che i debiti fuori bilancio non siano stati riconosciuti tempestivamente, è evidente che gli importi riconosciuti nel 2016 (918.316,82 euro) e nel 2017 (2.848.143,34 euro) sono sensibilmente superiori a quelli del 2015 (272.739,19 euro), stando ai dati riportati dall'ente medesimo nella tabella inserita in memoria. Di contro appare semplicistica e paradossale la giustificazione addotta: l'amministrazione non avrebbe potuto adottare il riconoscimento dei debiti fuori bilancio nell'esercizio per mancanza della predisposizione degli atti da parte dei responsabili dei servizi; questi, a loro volta, sarebbero stati impediti dal ritardo nell'approvazione del documento di bilancio (deliberazione consiliare n. 65 del 14/12/2015) e del PEG (deliberazione di G.M. n. 225 del 18/12/2015). Il principio ribadito da questa Sezione (cfr. deliberazione n. 18/2016/PAR), alla luce della nuova formulazione dell'art. 163 del TUEL, è che gli enti assumono *"le obbligazioni derivanti da provvedimenti giurisdizionali esecutivi"* anche durante l'esercizio provvisorio tramite l'adozione del necessario provvedimento formale di riconoscimento del debito; è, inoltre, evidente che l'obbligo di adottare il provvedimento di riconoscimento (che assolve anche la funzione di ricondurli nell'ambito della contabilità dell'ente, individuarne le risorse per farvi fronte, accertare la riconducibilità del debito alla fattispecie tassativamente individuata dalla legge, nonché di evidenziare eventuali responsabilità) deve bensì indurre l'ente a procedere tempestivamente all'approvazione del bilancio di previsione, anziché poi addurre tale grave inadempimento a giustificazione del mancato riconoscimento, favorendo per tale via comportamenti che possono apparire opportunistici se non elusivi dei vincoli di legge e dei parametri di deficitarietà.

Questa Sezione ha più volte rammentato che la produzione di debiti fuori bilancio, così come la sottostima delle passività potenziali, rappresenta un fenomeno patologico che mette a repentaglio gli equilibri di bilancio e la governabilità dei conti, stante che l'insorgenza di debiti fuori bilancio, soprattutto ove riferiti a spese correnti e ordinarie, è certamente sintomatica della violazione di principi contabili basilari posti a presidio degli equilibri di bilancio, fra tutti quello che impone di deliberare il bilancio in equilibrio in sede di programmazione e, conseguentemente, vieta, nel corso della gestione, di sostenere spese in mancanza di adeguata copertura sui pertinenti capitoli di bilancio. Pertanto, i responsabili dei servizi hanno l'obbligo di effettuare periodiche ricognizioni (art. 193 del TUEL) ai fini di un controllo concomitante e costante della situazione gestionale, esteso alla tempestiva segnalazione delle passività all'organo consiliare. Per quest'ultimo, una volta accertata la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 194 del TUEL, il riconoscimento della



legittimità costituisce atto dovuto e vincolato da espletare senza indugio, al fine di evitare indebito aggravio di spesa per maturazione di oneri accessori e prima ancora per verificare i limiti di riconoscibilità delle passività ed eventuali responsabilità sottese alla loro insorgenza. Il bilancio di previsione deve essere adottato tempestivamente, tanto più in presenza di debiti fuori bilancio che necessitano di essere ricondotti immediatamente al sistema di bilancio.

In merito al **punto 7** (osservazioni sul bilancio di previsione 2016/2018), lett. b) e c), l'ente riferisce, rispettivamente, che le entrate straordinarie utilizzate per gli equilibri correnti si riferiscono a stanziamenti per accertamenti relativi alla lotta all'evasione (IMI/ICI e TARSU) e che non sussiste sovrastima delle entrate correnti atteso che gli accertamenti sono conformi a quanto prescrive l'art. 179 del TUEL. e che, in ogni caso, i crediti sono svalutati adeguatamente atteso che nel 2016 il FCDE ammonta a oltre 11 milioni di euro. Il Collegio, nel prendere atto di quanto affermato dall'ente deve riservarsi ogni più approfondita disamina della corretta gestione di bilancio in occasione del controllo sul rendiconto 2016, rammentando che non corrisponde a criteri prudenziali e di sana gestione l'impiego di risorse straordinarie per finanziare spese di carattere ordinario di parte corrente anche alla luce delle basse percentuali di riscossione delle entrate per evasione tributaria sopra rilevate.

Sul **punto 8**, i rappresentanti dell'ente riferiscono che, ad oggi, non è stato ancora approvato dal competente organo consiliare la revisione straordinaria delle partecipazioni comunali di cui all'art. 24, comma 1, del decreto legislativo n. 175 del 2016 (che dovrebbe costituire aggiornamento del piano di razionalizzazione ex art. 1, commi 611 e 612, della legge n. 190/2014), la cui proposta è stata adottata dalla Giunta municipale il 26 ottobre 2017, sottoposta al Consiglio ed in atto all'esame dell'organo di revisione. Si rammenta che, ai sensi del comma 5 del richiamato art. 24, *"in caso di mancata adozione dell'atto ricognitivo ovvero di mancata alienazione entro i termini previsti dal comma 4, il socio pubblico non può esercitare i diritti sociali nei confronti della società e, salvo in ogni caso il potere di alienare la partecipazione, la medesima è liquidata in denaro in base ai criteri stabiliti all'articolo 2437-ter, secondo comma, e seguendo il procedimento di cui all'articolo 2437-quater del codice civile"*. Peraltro, in occasione del precedente esercizio finanziario, questa Sezione con nota di rilievi n. prot. 12152 del 20/12/2016 aveva sollecitato l'attuazione delle operazioni di riordino e di razionalizzazione, evidenziando come alcune società partecipate (Pro. Pi. Ter. s.p.a.) presentavano reiterate perdite di cui non sembravano chiare le coperture.



La Sezione deve, pertanto, accertare l'inadempimento alla disposizione citata ed i riflessi negativi che ciò comporta sugli equilibri di bilancio e sugli obblighi di dismissione previsti dalla vigente normativa in materia di società a partecipazione pubblica.

Oltre ai surriferiti profili - attinenti al rendiconto 2015 ed al bilancio di previsione 2016/2018 - in sede di deferimento si rilevava che la quasi totalità dei profili di criticità riscontrati erano già stati oggetto di controllo ed esame attraverso approfondite istruttorie sia sul rendiconto 2013 (cfr. nota con rilievi prot. n. 10872 del 22/12/2015) e sia nel rendiconto 2014 (cfr. nota con rilievi prot. n. 12152 del 20 dicembre 2016).

Al riguardo il Collegio ritiene di dover preliminarmente formulare in merito alcune considerazioni di carattere generale.

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.

È evidente, 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 in ogni caso posto in evidenza che tali misure correttive devono necessariamente 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, peraltro, essere considerate 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, dei contenuti della pronuncia specifica adottata dalla Corte deve essere informato il Consiglio comunale, al quale 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, nella fattispecie in esame questa Sezione, in occasione dei precedenti controlli, ha segnalato le criticità relative al rendiconto 2014 segnatamente attraverso la riferita nota di rilievi del magistrato istruttore, evidenziando peraltro il carattere consolidato e reiterato delle stesse (già peraltro oggetto della deliberazione n. 9/2015/PRSP sul



rendiconto 2012); a seguito di tali segnalazioni, l'ente era tenuto a porre in essere ulteriori interventi autocorrettivi per addivenire al loro superamento, stante che nella citata nota si auspicava una verifica delle misure già programmate con la deliberazione consiliare n.1 del 30/5/2016 in ottemperanza alla citata deliberazione n. 9/2015/PRSP.

Al riguardo, l'ente non ha controdedotto nulla in memoria; ha anzi confermato, con riferimento ad uno dei profili fondamentali relativo agli equilibri di cassa, che le tensioni di liquidità sono ormai consolidate atteso che dall'esercizio 2009 l'ente deve costantemente ricorrere alle anticipazioni da parte del tesoriere.

Pertanto, la Sezione, pur prendendo atto di quanto dichiarato dall'ente, deve rilevare come le criticità segnalate già da tempo non siano adeguatamente affrontate al fine di rimuoverne le cause ed anzi appaiono essersi, in taluni casi, aggravate negli ultimi esercizi (vedi, fra tutte, l'esacerbarsi della crisi di liquidità ed i dubbi sui risultati di amministrazione effettivamente conseguiti).

Deve, pertanto, disporre l'adozione da parte dell'ente di adeguate misure correttive tese a rimuovere le irregolarità segnalate ed a ripristinare gli equilibri finanziari.

In conclusione, la Sezione accerta la presenza di talune rilevanti irregolarità contabili e criticità di bilancio che, ove non tempestivamente rimossi, appaiono in grado di generare, come esplicitato in motivazione, risultati di amministrazione non veritieri e non corrispondenti a quanto imposto dai vigenti principi contabili (vedi, ad esempio, il non corretto accantonamento a consuntivo del fondo crediti dubbia esigibilità e del fondo per le passività potenziali) ovvero di mettere a repentaglio gli equilibri di bilancio (si pensi a debiti da riconoscere ed alle passività potenziali o all'omessa revisione straordinaria delle partecipazioni societarie) e di incidere sulla sostenibilità finanziaria, in termini di cassa, del bilancio (costante ricorso alle anticipazioni di tesoreria inestinte a fine esercizio e diffuse quanto risalenti difficoltà di riscossione delle entrate).

L'ente deve rimuovere le irregolarità contabili accertate, facendo applicazione dei principi contabili sopra richiamati e determinando correttamente i risultati di amministrazione attraverso la corretta esposizione dei medesimi e la regolare quantificazione degli accantonamenti. Dovrà, quindi, assicurare che il bilancio vigente, tenuto conto degli oneri occorrenti per dare copertura ai disavanzi e ai debiti, assicuri gli equilibri - sia in termini di competenza che di cassa, adeguando lo stesse all'effettiva capacità di spesa, nonché dell'obbligo di garantire il tempestivo pagamento delle obbligazioni, attraverso una disamina approfondita delle possibili cause strutturali che determinano una scarsa capacità di realizzo delle entrate ed il monitoraggio costante della situazione di cassa.

P. Q. M.

Accerta relativamente al rendiconto 2015, la sussistenza di tutte le irregolarità contabile e dei menzionati profili di criticità con riferimento agli equilibri di bilancio ed alla sana gestione del Comune di Sciacca nei termini di cui in parte motiva.

DISPONE

che l'ente trasmetta a questa Sezione di Controllo le misure correttive adottate dall'organo consiliare entro i termini di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL ai fini della relativa verifica.

ORDINA

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 ed all' Organo di revisione del Comune di Sciacca.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 15 dicembre 2017.

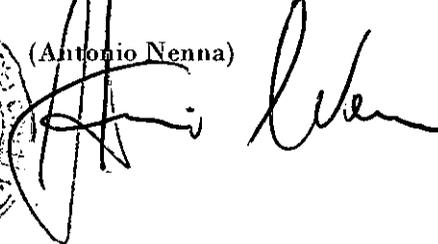
IL MAGISTRATO RELATORE

(Gioacchino Alessandro)



IL PRESIDENTE F.F.

(Antonio Nenna)



DEPOSITATO IN SEGRETERIA

IL 23 GEN. 2018

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

