

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 14 maggio 2015, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo - Presidente
Stefano Siragusa - Consigliere
Giovanni Di Pietro - 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;

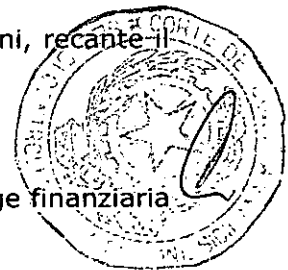
visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

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. 95/2014/INPR del 29 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 15 settembre 2014, con la quale è stata inoltrata la suindicata deliberazione, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione da parte dell'organo di revisione;



esaminata la relazione compilata dall'Organo di revisione contabile del Comune di Adrano sul rendiconto 2013, trasmessa a questa Sezione tramite SIQUEL in data 17 dicembre 2014, e la successiva documentazione istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n.92/2015/CONTR con la quale la Sezione medesima è stata convocata per l'odierna adunanza ai fini degli adempimenti di cui al citato articolo 148 bis del TUEL;

non essendo pervenuta alcuna memoria per l'odierna adunanza;

udito il relatore referendario dott. Giovanni Di Pietro;

non essendo presente alcun rappresentante dell'ente;

Premesso che:

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

Al riguardo occorre evidenziare la peculiare natura di tale forma di controllo, volto a rappresentare agli organi elettivi, nell'interesse del singolo ente e della comunità nazionale, la reale situazione finanziaria emersa all'esito del procedimento di verifica effettuato sulla base delle relazioni inviate dall'Organo di revisione affinché gli stessi possano attivare le necessarie misure correttive. Esso si colloca nell'ambito materiale del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 97, primo comma, 28, 81 e 119 della Costituzione, che la Corte dei Conti contribuisce ad assicurare quale organo terzo ed imparziale di garanzia dell'equilibrio economico-finanziario del settore pubblico e della corretta gestione delle risorse collettive, in quanto al servizio dello Stato-ordinamento, 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 e 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 la 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 relativi all'espletamento dell'attività di controllo - si è stabilito che le eventuali misure correttive richieste possono formare oggetto di valutazione unitamente ai documenti contabili del successivo ciclo di controllo sui documenti di bilancio.

Tale metodologia procedurale, legando gli esiti del precedente controllo e delle relative misure correttive al successivo ciclo di bilancio, garantisce un più accurato apprezzamento dell'evoluzione dei fattori di squilibrio rilevati e della loro attualità e pericolosità, garantendo, al contempo, l'aderenza ai principi di concomitanza e concentrazione delle attività di controllo e di effettività dei relativi esiti.

Nell'ambito dell'istruttoria per i controlli di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della L. 266/2005, questa Sezione, esaminata la citata relazione redatta dall'organo di revisione del Comune di Adrano, ha formulato la richiesta di numerosi chiarimenti.

La richiesta di chiarimenti, inoltrata all'organo di revisione in data 13 marzo 2015, e la successiva risposta non hanno consentito il chiarimento delle seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del rendiconto (avvenuta in data 6 ottobre 2014) e del bilancio di previsione 2013 (avvenuta in data 20 dicembre 2013) rispetto ai termini di legge, nonché la mancata adozione dei provvedimenti per la salvaguardia degli equilibri generali di bilancio riguardo alle previsioni di cui agli artt. 147-*quinquies* del Tuel;
2. relativamente alla **gestione di cassa**:
 - a) uno scoperto di tesoreria, al 31.12.2013, pari a €1.676.488,04, con notevole aumento della spesa per interessi passivi (da €110.317,91 nel 2012 ad €214.419,20 nell'esercizio 2013) a parità di giorni di utilizzo dell'anticipazione (365 gg.);
 - b) la mancata ricostituzione, al 31.12, dei fondi a destinazione vincolata utilizzati per cassa per €1.060.528,00. A tal riguardo, occorre segnalare che l'Organo di revisione, in sede istruttoria, ha dichiarato l'inesistenza di fondi vincolati da ricostituire al 31.12;

affermazione, questa, che non ha trovato conferma nella documentazione relativa alla gestione vincolata dell'ente (allegato n. 3 alla nota di riscontro prot. n. 2553 dell'8 aprile 2015). Da quest'ultima risulta, infatti, che a fronte di un'anticipazione di tesoreria accordata per €5.485.236,94 (art. 222 del Tuel), l'ente, al 31.12.2013, presenta un saldo utilizzo anticipazione non restituita per complessivi €2.788.043,91, di cui €1.060.528,00 quale fondi vincolati, oltre la presenza di fondi vincolati presso la Banca d'Italia per €39.823,01;

- c) l'assenza di riscossione delle entrate da recupero evasione tributaria accertate nell'anno, nonché la bassa capacità di riscossione delle stesse in c/residui (48% circa);

3. con riferimento alla **gestione dei residui**:

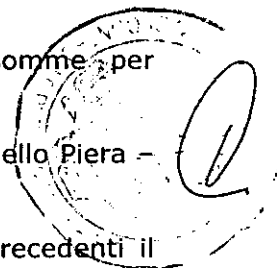
- a) l'elevato importo dei residui attivi del Titolo I, complessivamente pari a euro 13.595.684,38, e del Titolo III (€5.756.276,90) che risultano superiori ai parametri obiettivo di deficitarietà strutturale n. 2 e 3 (rispettivamente il 68,99% - soglia 42%; ed il 78,12% - soglia 65%) e denotano una bassissima capacità di riscossione da parte dell'ente. Con riferimento al Titolo III delle entrate, poi, occorre segnalare l'elevato importo dei residui riferiti ad annualità precedenti il 2009, pari a euro 1.983.555,25 di cui:

- euro 845.000 imputabili a "ATO 3 - introito rimborso oneri sostenuti per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani anno 2004";
- euro 170.280,80 imputabili a "Coop. Habitat 78 - D.I. recupero somme per espropriazione terreno;
- euro 367.136,32 imputabili a "Ciancio Antonietta - D'Aniello Nicola - D'Aniello Piera - D.I. per recupero somme";

- b) l'elevato importo dei residui attivi del Titolo II e IV riferiti ad annualità precedenti il 2009, rispettivamente pari a euro 702.907,02, imputabili per euro 644.216,81 a "ATO 3 rimborso somma anticipata per servizio smaltimento rifiuti anno 2005", ed euro 1.791.470,32, prevalentemente imputabili a proventi derivanti dal condono edilizio - anno 2005 (€1.479.123,61). Con riferimento ai residui attivi in c/capitale, si segnala, inoltre, l'errata allocazione delle entrate a suo tempo accertate a titolo di mutuo o devoluzione mutuo della Cassa Depositi e Prestiti al Titolo IV delle entrate, nella categoria "Riscossione dei crediti", per l'importo di euro 355.147,79;

- c) l'elevato importo dei residui passivi del Titolo I, complessivamente pari a euro 17.208.068,88, tali da superare il parametro obiettivo di deficitarietà strutturale n. 4 (79,61% - soglia 40%);

- d) il notevole squilibrio, nell'esercizio 2013, tra i residui attivi e passivi attinenti ai servizi c/terzi sia nel totale (pari a € 3.228.876,02 al Titolo VI delle entrate ed €512.109,04 al Titolo IV della spesa) che per singolo esercizio di riferimento imputabile a partite contabili non correttamente allocate tra le partite di giro quali: "Approvazione programma



operativo definizione pratiche sanatoria edilizia – art.12 L.R. 17/2014” nell’anno 2005 per l’importo di euro 354.506,67; “Programma iniziativa comunitaria integr. IIIC zona ovest progetto concept” nell’anno 2006 per l’importo di euro 163.433,44; “somme anticipate per conto dell’ATO 3 – Simeto Ambiente Spa” che hanno generato residui attivi per un totale di euro 1.495.583,69, così ripartito negli anni:

- euro 1.017.446,92 nell’anno 2006;
- euro 318.363,14 nell’anno 2008;
- euro 278.363,14 nell’anno 2009;
- euro 686.464,40 nell’anno 2010;
- euro 110.646,09 nell’anno 2011;

4. la necessità di accertare l’effettiva posizione creditoria/debitoria nei confronti dell’**ATO CT3 SIMETO AMBIENTE**, atteso che dalla documentazione acquisita in sede istruttoria, nonché dalla delibera consiliare di adozione delle misure correttive alla deliberazione di questa Sezione di controllo n.158/2014/PRSP emergono fattispecie che richiedono ulteriori chiarimenti e approfondimenti e in particolare,:

- a) la necessità di comprendere la diversa e contestuale contabilizzazione dei crediti vantati nei confronti dell’ATO 3 al Titolo II, III e VI delle entrate come sopra specificato;
- b) la necessità di acquisire l’esatta quantificazione dei crediti presenti tra i residui attivi per somme precedentemente versate all’ATO per far fronte ai costi del servizio smaltimento rifiuti, atteso che dalla deliberazione del C.C. n. 54 del 17.12.2014 (punto 7) essi vengono quantificati in euro 11.625.959,23, pari all’importo dell’anticipazione che l’Ente sembra aver ottenuto dalla Regione ai sensi dell’art. 19, comma 2-bis, della L.R. n. 9/2010 a seguito dell’approvazione del piano di rientro dei debiti dell’ATO CT3 SIMETO AMBIENTE (cfr. nota di riscontro prot. n. 2553 dell’8 aprile 2015 - punto f - e deliberazione del C.C. n. 33 del 04.04.2013). Si chiede di chiarire come si conciliano i crediti dell’ente con l’anticipazione ottenuta e, nello specifico, la tipologia di debiti pagati con detta anticipazione, atteso che l’ente dichiara di aver a suo tempo effettuato pagamenti “a titolo di anticipazione alla società d’ambito Simeto Ambiente spa nel periodo di riferimento 2004/2008”, venendosi a determinare lo squilibrio tra i residui attivi e passivi relativi ai servizi conto terzi ;
- c) la necessità di chiarire le modalità di contabilizzazione dell’anticipazione regionale atteso che, a fronte di un debito a carico dell’ente di euro 11.625.959,23, risulta contabilizzata (al Titolo V delle entrate e al Titolo II della spesa – categoria spese per concessione di crediti) un’anticipazione di euro 9.380.692,28, riscossa per euro 3.752.276,92; mentre risulta impegnata al Titolo III della spesa la quota annuale prevista dal piano di rimborso dell’anticipazione alla Regione per l’importo di euro 1.162.595,92;

d) la necessità di chiarire come si conciliano i crediti di cui sopra, l'anticipazione regionale e l'esposizione creditoria nei confronti dell'Ato risultante dalla nota informativa ex art. 6, comma 4, del d.l.95/2012, pari a euro 10.681.407,81 per la società e ad euro 9.117.983,43 per l'ente, con un disallineamento contabile di euro 1.563.424,38;

5. una **situazione debitoria** critica e non ben definita che desta preoccupazione per le refluenze negative sugli equilibri di bilancio, in ragione dei seguenti fattori di criticità:

a) la presenza, nell'esercizio 2013, di un consistente ammontare di debiti fuori bilancio riconosciuti e da riconoscere, rispettivamente pari ad euro 155.930,39 (€83.524,10 impegnati nel 2013 ed €72.406,29 impegnati nell'esercizio 2012) ed euro 256.561,00 di cui euro 148.061 riconosciuti nel 2014 ma impegnati per euro 12.820 nel 2012, per euro 53.400 nel 2013 e per euro 177.341 nel 2014, euro 95.500 non riconosciuti ma impegnati nel 2014 e euro 13.000 non ancora riconosciuti, né impegnati nel Conto del Bilancio;

b) la violazione degli artt. 193 e 194 del Tuel per avere, l'Ente, finanziato e pagato debiti fuori bilancio in assenza del preventivo riconoscimento da parte dell'organo consiliare. Il riferimento è, in particolare, ai debiti pari a euro 72.406,29 riconosciuti nel 2013 ma finanziati negli esercizi precedenti, ai debiti pari a €66.220 riconosciuti nel 2014 ma finanziati negli esercizi 2012 e 2013 e ai debiti pari a euro 95.500 non ancora riconosciuti ma finanziati nel 2014, come di seguito illustrato:

RICONOSCIMENTO	Impegno Esercizio 2012	Impegno Esercizio 2013	Impegno Esercizio 2014	Da finanziare	TOTALE
riconosciuti nel 2013	72.406,29	83.524,10			155.930,39
riconosciuti nel 2014	12.820,00	53.400,00	81.841,00		148.061,00
da riconoscere			95.500,00	13.000,00	108.500,00
TOTALE	85.226,29	136.924,10	177.341,00	13.000,00	412.491,39

c) la necessità di pervenire ad una stima delle passività potenziali, sia con riferimento al contenzioso in essere, sia con riferimento ai potenziali debiti di natura "extragiudiziale" che potrebbero configurarsi nelle fattispecie di cui alla lettera e) dell'art. 194 del Tuel. A tal riguardo, si evidenzia quanto riferito nella nota prot. n. 1489 del 25/02/2015 di segnalazione di gravi criticità e inadempienze sulla deliberazione n.158/2014/PRSP e sul bilancio di previsione 2014, nella quale viene denunciata l'esistenza di ingenti debiti riconducibili a utenze e spese ordinarie non ricompresi in bilancio. Si fa riferimento, in particolare, all'esposizione debitoria nei confronti della società "Enel Sole", pari a euro 11.030.119,33 di cui euro 4.804.997,40 relativi al decreto ingiuntivo n.442/2010. A tal riguardo, viene segnalata la mancata inclusione, nel Conto del Bilancio, dell'importo complessivo annuo dei canoni da corrispondere alla società sopra menzionata, in virtù

della convenzione approvata con deliberazione del C.C. n. 46 del 27/09/2002 per la fornitura dei servizi base inerenti gli impianti di pubblica illuminazione. Infatti, a fronte di un canone annuo di euro 2.274.950,28, pari a dodici mensilità di euro 189.579,12 ciascuna (cfr. *determina dirigenziale n. 975 del 18.12.2014 allegata alla nota n. 1489 del 25/02/2015*), risultano contabilizzati, nell'esercizio 2013, per servizi di illuminazione pubblica, spese complessivamente pari a euro 970.000,00, di cui euro 400.000,00 al Titolo I ed euro 570.000,00 al Titolo II.

Dalla nota di riscontro n. 2553 dell'8/04/2015, emerge, invece, un'esposizione debitoria da contenzioso complessivamente pari a euro 6.803.662,71, di cui soli euro 373.433,00 trovano copertura in bilancio. Di tale importo risultano debiti nei confronti di Enel Sole per euro 1.142.118,00 (D.I. n. 2185/06) e debiti nei confronti della società Genia per euro 1.741.876;

6. la mancata trasmissione della nota informativa di cui all'art. 6, comma 4, del decreto legge n.95/2012, relativamente alla verifica dei rapporti reciproci di debito/credito tra l'Ente e le società partecipate "Acoset S.p.A." e "Itaca S.p.A. in liquidazione", asseverata dai rispettivi organi di revisione;
7. con riferimento alla spesa per il personale il mancato rispetto dell'art. 9, comma 28, del d.l. 78/2010, con un'incidenza percentuale del 72,249% rispetto alla spesa impegnata nel 2009.

La maggior parte dei rilievi sopra descritti sono già stati oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione nei precedenti controlli finanziari, da ultimo con la deliberazione n. 158/2014/PRSP relativa al consuntivo 2012, a seguito della quale l'ente ha trasmesso la deliberazione del C.C. n. 33 del 17 dicembre 2014 di adozione delle misure correttive ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del Tuel. A tal riguardo, pur prendendo atto delle azioni intraprese dall'ente e di quelle ulteriormente programmate, il persistere delle irregolarità segnalate e l'aggravarsi di determinati profili di criticità denota, allo stato, una carenza di efficacia delle misure correttive adottate dall'ente con una notevole difficoltà nel ripristino degli equilibri di bilancio.

1. In ordine al primo rilievo si osserva che il legislatore ha posto un termine per l'approvazione del rendiconto per l'esercizio 2013 che, sulla base di quanto disposto dall'articolo 227 del Tuel, in considerazione del differimento disposto dal decreto legge n. 16 del 2014, risulta essere quello del 30 giugno 2014.

Il rispetto di tale termine, oltre che costituire specifico adempimento della volontà del legislatore, si rivela funzionale per consentire una corretta programmazione e verifica dei

risultati finanziaria e contabile dell'ente, in considerazione delle risultanze emerse dall'esercizio finanziario appena concluso.

Peraltro il legislatore, con l'evidente finalità di favorire un più puntuale rispetto del termine normativamente fissato, ha anche previsto, con l'introduzione del comma 2 bis, per effetto dell'emanazione della legge n. 213 del 2012, che la mancata osservanza determina l'applicazione della procedura prevista dall'articolo 141, comma 2 del Tuel.

Deve rilevarsi che non soltanto il rendiconto per l'esercizio finanziario 2013 risulta approvato solo in data 6 ottobre 2014 ma che, anche il bilancio di previsione per il medesimo esercizio finanziario, risulta approvato solo in data 20 dicembre 2013.

2. Con riguardo alla gestione di cassa si rileva, con riferimento specifico alle anticipazioni di tesoreria, la presenza di anticipazioni non rimborsate, alla data del 31 dicembre 2013, che, risultando di poco superiori a 2,7 milioni di euro, tenuto anche conto dei fondi vincolati non ricostituiti manifestano un'incidenza, in raffronto alle entrate correnti, pari all' 11 per cento e pertanto superiore a quella del 5 per cento stabilita quale limite dal decreto ministeriale (parametro n.9).

Il ricorso alle anticipazioni di tesoreria, come già ripetutamente rammentato in sede di controllo sui rendiconti degli esercizi finanziari pregressi, non può di certo costituire uno strumento volto ad assicurare in modo costante e continuo un finanziamento per l'ente ma fisiologicamente, per risultare coerente con la previsione normativa, deve solo servire a garantire le risorse necessarie per affrontare eventuali momentanee carenze di liquidità dell'ente.

Tale interpretazione viene da ultimo confermata anche dalla stessa Corte Costituzionale che ha espressamente ricordato, in considerazione dei vincoli espressi con l'articolo 119, sesto comma della Costituzione, riconducibili direttamente a principi già formalizzati in sede europea, la necessità che l'istituto dell'anticipazione di cassa sia di breve durata, sia utilizzato entro limiti precisi e comunque non deve tradursi in una violazione dei principi posti dalla predetta norma costituzionale (Corte Costituzionale, sentenza n. 188/2014).

La presenza, a fine esercizio, di uno scoperto superiore a 2,7 milioni di euro rivela ancora l'esistenza di una perdurante criticità peraltro confermata, come già precedentemente esaminato, anche per l'esercizio in esame, dal superamento del relativo parametro di deficitarietà.

La situazione appena descritta, come formalmente risultante fino all'esercizio 2013, evidenzia una grave criticità che determina conseguenze pregiudizievoli per l'ente e la violazione di specifiche norme contabili con il rischio di elusione dei vincoli dettati dalle stesse norme costituzionali (art. 119).

La necessità di ricorrere costantemente all'utilizzo delle anticipazioni di tesoreria e dei fondi vincolati è la diretta conseguenza dell'incapacità di riscuotere le entrate relative al recupero dell'evasione tributaria, sia in conto competenza come anche in conto residui.

A questo riguardo appare significativo evidenziare i dati relativi all'esercizio 2013 che attestano la presenza di accertamenti pari a 169.879,00 euro rispetto ai quali non risulta riscosso alcun importo.

L'assoluta incapacità di gestire in modo efficace l'attività di riscossione è anche confermata sulla base dell'attività di accertamento svolta negli esercizi precedenti e di quanto riscosso in conto residui negli esercizi successivi.

3. Con riferimento alla gestione dei residui viene in rilievo la presenza di residui attivi di competenza, riferiti ai titoli I e III dell'entrata, pari, in rapporto alle entrate correnti relative ai medesimi titoli, ad una percentuale superiore al quarantadue per cento (parametro n.2).

Con riguardo al parametro n.3, relativo al valore complessivo dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui del titolo I e III dell'entrata, in rapporto alle entrate correnti riferite ai medesimi titoli, si evidenzia, come attestato nella relativa certificazione trasmessa, un'incidenza considerevolmente superiore a quella del 65 per cento posta quale limite dal decreto ministeriale.

Si evidenzia ancora la presenza di un ammontare di residui passivi, riferiti al titolo I della spesa, che sopravanza la percentuale del 40 per cento, fissata quale valore ai fini dell'accertamento del relativo parametro di deficitarietà (parametro n. 4).

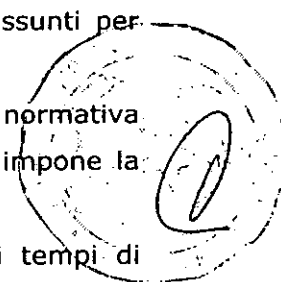
Difatti i residui passivi riferiti al titolo I risultano pari al 79 per cento, in rapporto all'ammontare delle spese correnti impegnate nell'esercizio finanziario preso in considerazione, e testimoniano l'incapacità dell'ente di adempiere in modo regolare agli obblighi assunti per un'evidente carenza di liquidità.

L'elevato ammontare di residui passivi non appare rispondente ai criteri posti dalla normativa vigente che ripetutamente, in conformità alla normativa dettata in sede europea, impone la tempestività dei pagamenti a favore dei terzi creditori.

A tal riguardo deve rammentarsi che, in conseguenza del mancato rispetto dei tempi di pagamento disciplinati dall'articolo 4 del decreto legislativo n. 231 del 2002, risulterà, per gli esercizi successivi, per effetto della previsione contenuta nell'articolo 41 del decreto legge n. 66 del 2014, che le amministrazioni che superino il termine medio per procedere ai pagamenti, di 90 giorni nel 2014 e di 60 giorni nel 2015, non potranno effettuare, nell'anno successivo, assunzioni di personale a qualunque titolo.

Deve ancora evidenziarsi, quale ulteriore criticità relativa alla gestione dei residui, la conservazione in bilancio di residui attivi, riferiti al titolo III dell'entrata, aventi un'anzianità superiore ai 5 anni, per un importo complessivo pari quasi a 2 milioni di euro, parte dei quali riferiti alle annualità 2001-2007 e di residui attivi, riferiti al titolo I dell'entrata, aventi la medesima anzianità, pari a 440.000,00 euro e relativi alla tassa sui rifiuti relativa agli anni 2002 e 2003.

Si rileva inoltre l'elevato importo dei residui attivi, relativi ai titoli II e IV dell'entrata, risalenti ad annualità antecedenti al 2009, per importi rispettivamente pari ad euro 702.907,02 ed euro



1.791.470,32 e riferiti al rimborso di somme relative alla tassa sui rifiuti dell'anno 2005 e di proventi correlati al condono edilizio per la medesima annualità.

Deve infine ulteriormente rilevarsi la criticità che consegue al rilevante disallineamento tra i residui attivi e passivi riferiti alle partite di giro, per la gran parte riconducibili alle partite riferite ai rapporti con l'ATO 3 Simeto ambiente s.p.a.

4. Il quarto rilievo evidenzia la criticità relativa alla necessità di chiarire l'effettiva situazione debitoria e creditoria verso la società ATO CT3 Simeto ambiente in quanto, dalla documentazione istruttoria acquisita e dalla delibera consiliare di adozione delle misure correttive conseguenti alla deliberazione n. 158/2014/PRSP, emergono elementi di incertezza che richiedono ulteriori approfondimenti al fine di ricostruire in modo compiuto i rapporti debito-credito con la predetta società partecipata.

Risulta necessario, in particolare, chiarire l'esatto importo dei crediti esistenti, tra quelli ricompresi tra i residui attivi, relativamente a somme corrisposte alla predetta Ato per i costi relativi alla gestione del servizio rifiuti.

Infatti risulta l'esistenza di un'anticipazione, concessa dalla Regione siciliana ai sensi della legge n.9 del 2010, pari a euro 11.625.959,23 euro rispetto alla quale è necessario chiarire come si concilia con i crediti vantati dall'ente e con i pagamenti che l'ente dichiara di avere effettuato a titolo di anticipazione alla predetta società nel periodo 2004-2008 così determinandosi lo squilibrio tra i residui attivi e passivi riferiti alle partite di giro.

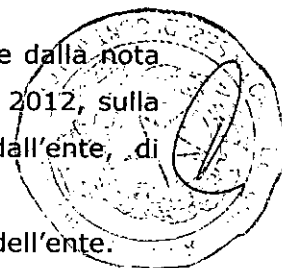
Inoltre deve essere chiarita la modalità impiegata dall'ente per la contabilizzazione dell'anticipazione regionale ottenuta dal momento che risulta, a fronte di un debito di euro 11.625.959,23, un'anticipazione di euro 9.380.692,28, riscossa in misura pari ad euro 3.752.276,92, e l'impegno al titolo III della spesa della quota annuale del rimborso previsto dal piano di rientro con la regione pari ad euro 1.162.595,92.

I predetti dati devono essere infine chiariti anche in riferimento a quanto si evince dalla nota informativa, redatta ai sensi dell'articolo 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012, sulla base della quale risulta un disallineamento, tra i dati della società e quelli esposti dall'ente, di importo pari ad euro 1.563.424,38.

5. L'analisi del quinto rilievo evidenzia le criticità correlate alla situazione debitoria dell'ente.

In particolare risulta la presenza di debiti fuori bilancio da riconoscere per un importo pari ad euro 256.561,00 e la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio 2013, di importo complessivo pari ad euro 155.930,39, impegnati ancor prima del riconoscimento, in palese violazione dei principi posti dagli articoli 193 e 194 del Tuel, così come per i debiti che risultano ancora da riconoscere anch'essi in parte già finanziati e pagati.

La situazione debitoria trova una più completa rappresentazione evidenziando la presenza di debiti scaturenti dal contenzioso esistente, dal momento che, sulla base degli atti istruttori in possesso di questa Sezione, risulterebbe la presenza di ingenti debiti riconducibili ad utenze e spese ordinarie non ricompresi in bilancio.



L'esposizione debitoria verso la società Enel Sole risulterebbe quantificata nell'importo complessivo di euro 11.030.119,33 e la porzione corrispondente ad euro 4.804.997,40 sarebbe stata oggetto del decreto ingiuntivo n. 442/2010.

La predetta esposizione debitoria evidenzia gravi irregolarità contabili conseguenti alla mancata inclusione nel conto del bilancio delle somme necessarie per fare fronte all'impegno assunto con la società a seguito della convenzione approvata con la delibera consiliare n. 46 del 27/09/2002 avente ad oggetto la fornitura dei servizi base per gli impianti di pubblica illuminazione con la previsione di un canone annuo di euro 2.274.950,28.

Nell'esercizio 2013, in palese contrasto con l'impegno assunto, l'ente risulta invece avere contabilizzato solo euro 970.000,00 per la gestione dei servizi di pubblica illuminazione.

La situazione come finora descritta di per sé grave e suscettibile dei necessari approfondimenti volti a fare emergere le responsabilità per i profili di danno individuabili viene ulteriormente aggravata dalla presenza di un'esposizione debitoria da contenzioso complessivamente pari ad euro 6.803.662,71 rispetto alla quale viene assicurata la copertura finanziaria in bilancio per soli euro 373.433,00.

Nella somma complessiva come appena descritta sono ricompresi i debiti verso la società Enel Sole di euro 1.142.118,00, oggetto del decreto ingiuntivo n. 2185/06, ed il debito verso la società Genia di euro 1.741.876,00.

Al fine di confermare le gravi irregolarità contabili scaturenti dalla situazione rappresentata si deve sottolineare che i debiti fuori bilancio costituiscono obbligazioni assunte verso i terzi senza il rispetto delle norme giuscontabili che regolamentano i procedimenti di spesa degli enti territoriali.

L'elencazione contenuta nell'articolo 194 del Tuel è da ritenere di carattere tassativo e dalla relativa disciplina normativa discende l'obbligo per gli enti di procedere con tempestività al riconoscimento di tali debiti al fine di evitare oneri aggiuntivi e per rispettare i principi di veridicità, di trasparenza ed equilibrio di bilancio.

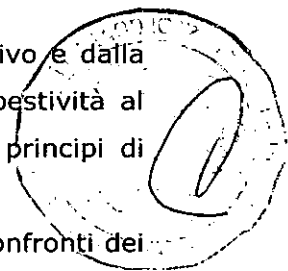
La mancanza di tempestività per il riconoscimento dei debiti può far scaturire, nei confronti dei responsabili, le eventuali azioni di responsabilità conseguenti.

Gli amministratori ed i responsabili sono tenuti non soltanto ad una tempestiva azione per evidenziare le passività insorte ma anche ad adottare gli atti necessari per ricondurre in equilibrio la gestione modificando, ove necessario, le priorità relative alle spese da realizzare.

L'articolo 194 è norma di carattere eccezionale e deve servire a permettere di ricondurre al sistema del bilancio le eventuali spese realizzate in difformità rispetto ai procedimenti stabiliti dalle norme giuscontabili.

Il riconoscimento della legittimità dei debiti fuori bilancio è un atto dovuto e vincolato per l'amministrazione interessata e deve consentire, ove possibile, la riconduzione della spesa all'esercizio finanziario in cui il debito è sorto.

La delibera consiliare di riconoscimento consente di individuare la ricorrenza di una delle ipotesi contemplate dal legislatore (art. 194 Tuel), di far rientrare la relativa fattispecie



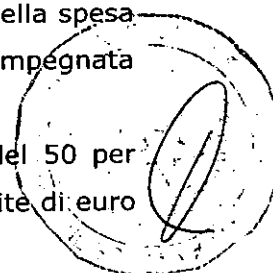
all'interno della contabilità dell'ente e di rinvenire le risorse necessarie per il soddisfacimento della relativa obbligazione, con la valutazione dell'utilità pubblica e dell'arricchimento dell'amministrazione, con particolare riguardo alle fattispecie rientranti nella lettera e) ovvero gli acquisti di beni e servizi in assenza dell'impegno di spesa.

Si ritiene che in ogni caso risulti necessaria la procedura di riconoscimento da parte dell'organo consiliare, anche nell'ipotesi di debito scaturente da sentenza esecutiva, al fine di ricondurre la fattispecie nel sistema di bilancio e senza che possa ritenersi corretto il pagamento intervenuto anteriormente, come chiarito da ultimo dalla Corte dei conti, Sezione di controllo per la regione Puglia con la deliberazione n. 9/2012/PAR e da questa Sezione con le deliberazioni n.55/2014/PAR e 80/2015/PAR.

6. Il sesto rilievo evidenzia la mancata trasmissione della nota informativa, redatta secondo quanto previsto dall'articolo 6, comma 4, del decreto legge n. 95 del 2012, che richiede l'asseverazione dei rapporti debito-credito esistenti tra ente e società partecipate da parte dei rispettivi collegi di revisione, mentre, nel caso specifico, non risultano oggetto dell'asseverazione da parte dei collegi delle società i rapporti debito-credito con Acoset e Itaca. La mancanza dell'asseverazione, rispetto alla situazione debitoria verso le predette società, oltre che costituire uno specifico inadempimento rispetto a quanto previsto normativamente, non permette di verificare con certezza l'assenza di altri debiti suscettibili di aggravare ulteriormente la situazione come esposta al precedente punto.

7. Il settimo rilievo, relativo alla spesa per i rapporti di lavoro flessibile, disciplinati dall'articolo 9, comma 28 del decreto legge n. 78 del 2010, evidenzia il mancato contenimento della spesa per i predetti rapporti di lavoro entro il limite del 50 per cento della spesa impegnata nell'esercizio 2009.

In realtà la spesa impegnata nell'esercizio 2013 risulta contenuta entro il limite del 50 per cento di quanto impegnato nell'esercizio precedente dal momento che rispetto al limite di euro 91.779,49 l'ente attesta di avere impegnato solo la somma di euro 66.310,00.



P. Q. M.

accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità, con riferimento ai motivi di deferimento sopra elencati ai n. 1,2,3,4,5 e 6.

O R D I N A

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Consiglio comunale – per il tramite del suo Presidente - ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive oltre che al Sindaco e all'organo di revisione del Comune di Adrano.

DISPONE

che, ai sensi dell'articolo 148 bis del Tuel, entro il termine di sessanta giorni dalla comunicazione della presente deliberazione, dovranno essere trasmesse le misure correttive relative alle criticità come sopra accertate per la successiva valutazione di questa Sezione, unitamente ad una dettagliata relazione, relativa alle criticità sopra esposte ai punti n.2,3,4 e 5, resa dal responsabile del servizio finanziario, ai sensi dell'articolo 153 del Tuel, e dal collegio dei revisori, ai sensi dell'articolo 239 del medesimo testo normativo.

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 14 maggio 2015.

L'ESTENSORE

(Giovanni Di Pietro)



IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)

Depositato in segreteria il **29 LUG. 2015**
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA

Boris Rasura