



REPUBBLICA ITALIANA

Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 10 giugno 2016, composta dai Magistrati:

Stefano Siragusa

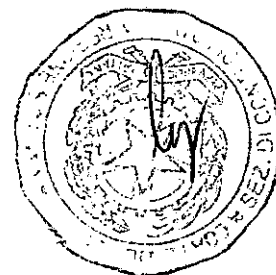
- Presidente - relatore

Tommaso Brancato

- Consigliere

Francesco Antonino Cancilla

- Referendario



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.) e, in particolare, l'art. 148 *bis*;

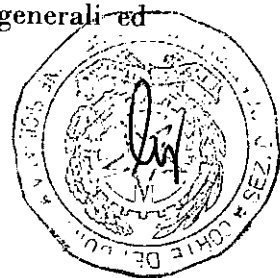
visto l'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131;

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. 241/2015/INPR del 29 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";
vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 3 settembre 2015,
con la quale è stata inoltrata all'ente la suindicata deliberazione con 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 Libero consorzio comunale
di **Enna** sul rendiconto dell'esercizio 2014, pervenuta a questa Sezione tramite SIQUEL;
vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 143/2016/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;
vista la memoria dell'ente trasmessa il giorno 8 giugno 2016;
udito il relatore, Consigliere Stefano Siragusa;
uditi in rappresentanza dell'Ente il Dott. Gioacchino Guarrera, Dirigente del settore finanze e
patrimonio mobiliare e la Dott.ssa Giuseppa Gatto, Dirigente del settore affari generali ed
istituzionali;



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. Tale controllo si colloca nell'ambito del coordinamento della finanza pubblica, in riferimento agli articoli 28, 81, 97, primo comma, 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, tanto più a seguito del novellato quadro scaturito dalle legge costituzionale n.1 del 2012 e dalla legge c.d. rinforzata n. 213 del 2012.

La giurisprudenza costituzionale ha precisato contenuti e fondamento di tale peculiare forma di controllo anche a seguito dei successivi interventi legislativi (cfr. la sentenza n. 39 del 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 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 dalla legge n. 213 del 2012 (recante il rafforzamento del quadro dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti) prevede che in caso di accertamento, da parte della Sezione 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 sessanta 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 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.

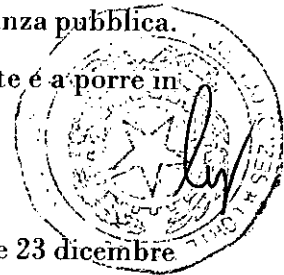
Nei casi più gravi, l'inosservanza del citato obbligo di conformazione, per la mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o per la inadeguatezza degli stessi, ha l'effetto di precludere all'ente inadempiente l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura 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 del 2014) al fine di *“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 del 2013).

Nel caso in cui, invece, sussistano 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 n. 131 del 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 tale evenienza l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per il superamento delle criticità.



Nell'ambito dell'istruttoria per i controlli di cui all'art. 1, commi 166 e ss., della legge 23 dicembre 2005, n. 266, questa Sezione, esaminata la relazione redatta dall'organo di revisione del Libero consorzio comunale di Enna, ha rilevato le seguenti criticità:

1. il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione per l'esercizio 2014 avvenuta il 3/12/2014 e di quella del rendiconto per il medesimo esercizio avvenuta in data 20/07/2015;
2. il disavanzo della gestione di competenza per l'esercizio 2014 pari a euro 3.825.954,70;
3. il disequilibrio di parte corrente, per un importo pari a euro 703.373,67 e di parte capitale per euro 3.122.581,03, al quale è stata data totale copertura attraverso l'utilizzo dell' avanzo di amministrazione;
4. il superamento di due degli otto parametri obiettivi di deficiarietà strutturale di cui al D.M. del 18/02/2013, in particolare:
 - a) il valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 2,5 per cento rispetto alle entrate correnti;
 - b) il volume complessivo delle spese di personale a vario titolo rapportato al volume complessivo delle entrate correnti, dei titoli I, II e III, superiore al 38 per cento;
5. in merito ai residui:
 - a) l'elevata mole di residui attivi antecedenti all'anno 2010 (euro 4.862.324,21) e passivi antecedenti all'anno 2010 (euro 6.472.165,88);
 - b) il riaccertamento dei residui attivi, da parte dei singoli responsabili, senza motivare le ragioni del mantenimento parziale o totale degli stessi;

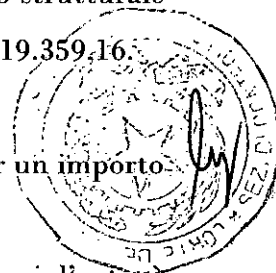
- c) la presenza tra i residui attivi di ingenti crediti per: "fitti attivi", per euro 2.210.571,46; contributi e trasferimenti correnti della Regione, per euro 4.871.585,84; trasferimenti di parte capitale dallo Stato, per euro 13.237.737,57; trasferimenti di parte capitale dalla Regione, per euro 8.032.129,91;
- d) la situazione a seguito del riaccertamento straordinario dei residui, che in sintesi, ha prodotto i seguenti risultati: residui passivi eliminati al 1° gennaio 2015 e re-imputati agli esercizi successivi, euro 11.427.694,70; residui attivi eliminati alla medesima data e riaccertati con imputazione agli esercizi successivi, euro 8.963.812,69, determinando un nuovo risultato di amministrazione pari a 11.183.143,98 euro nonché, per effetto degli accantonamenti per Fondo crediti di dubbia esigibilità, fondo rischi contenzioso e dei vincoli attribuiti dall'ente nonché da quelli previsti per legge, si determina un valore positivo disponibile pari a euro 2.943.697,70. I dati di preconsuntivo al 31 dicembre 2015, evidenziano un risultato negativo di parte corrente pari ad euro 540.196,44 e l'equilibrio corrente risulta raggiunto mediante l'applicazione dell'avanzo di amministrazione, per euro 118.593,93 per spese correnti. Secondo quanto segnalato dal Direttore dei servizi finanziari dell'Ente, con la nota prot. Cdc n.1956 del 23/02/2016, lo squilibrio strutturale di parte corrente del bilancio per l'esercizio 2016, risulterebbe pari a euro -6.719.359,16.

6. relativamente alla situazione debitoria dell'ente:

- a) debiti fuori bilancio riconosciuti, ex art. 194 - lett. a) e lett. b) del TUEL per un importo di euro 1.808.121,04;
- b) la mancanza di informazioni relative all'ammontare del contenzioso in cui l'ente è convenuto o resistente e in cui l'ente è attore o ricorrente;

7. la mancanza delle informazioni contabili necessarie (ex art. 6, comma 4, della legge n.135 del 2012) per l'analisi dei crediti e debiti reciproci, per i quali non sono state forniti elementi per procedere all'asseverazione contabile.

8. in merito agli organismi partecipati, dall'esame del piano di razionalizzazione e della relazione tecnica risulterebbe la previsione di un recesso dalla Società consortile a.r.l. Gal Rocca di Cerere di Enna e l'eventuale possibile recesso dalla Società Consortile a.r.l. Distretto turistico Dea di Morgantina, mentre da successivi atti risulta decretato il recesso della sola società consortile a.r.l. Gal Rocca di Cerere di Enna e nella relazione sui risultati conseguiti del 30/03/2016 si riferisce che, per motivazioni varie, l'Ente è ancora socio della società consortile a.r.l. Gal Rocca di Cerere e non ha avuto alcun risparmio di spesa. Quanto alla società Dea di



Morgantina ne risulta ancora la partecipazione, per obblighi residuali di finanziamento in relazione al PO FERS Sicilia 2007/2013 non ancora definiti. Infine, in data 25/03/2016, risulta inviata alla Procura della Corte dei conti una segnalazione, in merito ad una partecipazione indiretta alla società Multiservizi energia, controllata dai soci pubblici della società Multiservizi s.r.l. in liquidazione, non indicata nel piano di razionalizzazione.

Nell'imminenza dell'adunanza odierna il Consorzio ha presentato una memoria, nella quale venivano illustrate le proprie controdeduzioni.

In particolare, in merito al ritardo nell'approvazione dei documenti di bilancio ne veniva attribuita la causa alla necessità della rivisitazione straordinaria dei residui, nonché all'incertezza dell'entità delle risorse trasferite dalla Regione, che costituiscono la parte significativa del totale delle entrate correnti dell'Ente.

Quanto al disavanzo della gestione di competenza per l'esercizio 2014 pari ad euro 3.825.954,70, ne veniva confermata l'entità attribuendone il risultato negativo all'applicazione al bilancio 2014 dell'avanzo di amministrazione 2013 non accertabile tra le entrate; in modo particolare l'Ente ha finanziato gli investimenti con avanzo di amministrazione per euro 3.060.664,52 di cui vincolato, sempre derivante dal rendiconto 2013, per euro 1.895.000,00. Si confermava inoltre che al disequilibrio di parte corrente, per un importo di euro 703.373,67 e di parte capitale di euro 3.122.581,03 è stata data totale copertura attraverso l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione e che detti squilibri discendono dal finanziamento di spese correnti non ripetitive per euro 24.643,46, per debiti fuori bilancio per euro 1.245,359,78 e di spese in conto capitale per euro 3.060.664,52 di cui vincolato per investimenti per euro 1.895.000.

Circa il superamento di due degli otto parametri obiettivi di deficitarietà strutturale di cui al D.M. del 18/02/2013, nel confermarne l'esistenza ne veniva attribuita la causa, quanto al valore negativo di gestione, all'applicazione dell'avanzo di amministrazione per spese per debito f.b. ed altre correnti per euro 1.270.003,24 complessive; quanto alle spese per il personale l'Ente dichiarava di aver adottato negli anni una significativa riduzione della spesa riducendola da 12.777.730,74 del 2014 a 11.620.134,79 euro del 2015 (da preconsuntivo) e che sarà ulteriormente ridotta nel 2016 per effetto dei cessati dal servizio già programmati; malgrado i notevoli sforzi di contenimento della spesa il parametro resta positivo per la mancanza di entrate correnti.

In ordine a tale punto, tuttavia, La Corte rileva che deve considerarsi attentamente il ridimensionamento delle risorse umane, alla luce di una possibile razionalizzazione al fine di contemperare l'efficienza dell'apparato amministrativo e l'equilibrio finanziario.

In merito ai residui, L'Ente dichiarava di averne notevolmente ridotto la mole a seguito del riaccertamento del 2015 e che i responsabili di settore hanno attestato l'esistenza del presupposto giuridico per il mantenimento. In particolare, circa la presenza tra i residui attivi di ingenti crediti per "fitti attivi" per euro 2.210.571,46; per contributi e trasferimenti correnti della Regione per euro 4.871.585,84 , per trasferimenti di parte capitale dallo Stato per euro 13.237.737,57 , per trasferimenti di parte capitale dalla Regione per euro 8.032,129,91, nel fornire i dati rideterminati al 2015, si precisava che i residui per fitti attivi afferiscono: per euro 374,347,00 agli immobili della Questura, della Prefettura e delle Caserme; per euro 589.212,09 ai locali concessi in affitto all'ERSU di Enna, per i quali sono in corso procedure giudiziarie per l'esercizio del credito ed infine, per euro 444.815,27 ai fitti relativi agli alberghi per i quali sono parimenti in corso le procedure giudiziarie per l'esercizio del credito.

Relativamente alla situazione debitoria, l'Ente specificava che debiti fuori bilancio riconosciuti, derivano da sentenze esecutive per euro 1.783,343,16 e solo per euro 24.777,88 per acquisiti di beni e servizi. Circa le dimensioni quantitative e qualitative del contenzioso, veniva fornito un elenco delle situazioni giudiziarie e dei relativi importi.

Quanto alla situazione degli organismi partecipati e delle necessarie informazioni contabili, l'Ente forniva prospetti informativi e riepilogativi, illustrando anche le vicende relative al recesso dalla Società consortile a.r.l. "Gal Rocca di Cerere", ancora da realizzarsi e alla richiesta di mantenimento della partecipazione; quanto al recesso dalla Società consortile a r.l. "Distretto Turistico Dea di Morgantina" precisava che il piano operativo di razionalizzazione delle partecipazioni a tal proposito ha disposto quanto segue: "la circostanza che proprio la Provincia, in qualità di socio della Società, sia stata individuata quale soggetto beneficiario di trasferimenti(...) induce a mantenere nell'immediato la partecipazione. Si ritiene tuttavia, che la facoltà di recesso dalla Società Dea di Morgantina andrà senz'altro esercitata nel momento in cui si acquisirà per certo che il recesso dalla società non produrrà le paventate conseguenze" (relative al pregiudizio della regolare e corretta esecuzione e rendicontazione dei progetti comunitari finanziati dall'U.E.). Con nota prot. n.29016 del 29/10/2015 il Settore I "Affari Generali ed Istituzionali" ha invitato il Dirigente del Settore competente a comunicare la data in cui si sarebbero verificate le condizioni per poter procedere, eventualmente, al recesso, anche al fine di ottemperare all'obbligo, previsto dal comma 612 dell'art. 1 della Legge n.190/2014, di relazionare alla Corte dei conti sull'attuazione del Piano di Razionalizzazione. In merito, l'Ente riferisce di avere solo comunicazioni non scritte su possibili prossimi sviluppi della vicenda. Infine, relativamente alla Società Multiservizi Energia, si precisava che, nonostante le richieste di notizie

circa eventuali partecipazioni indirette di titolarità del Libero Consorzio, la Società non aveva fornito alcun riscontro.

Conclusivamente, la Sezione osserva che - come anche riconosciuto dall'Ente stesso - sussistono quasi tutte le criticità che sono state oggetto di deferimento con riferimento al rendiconto dell'esercizio finanziario 2014.

Al termine del processo di riaccertamento straordinario dei residui sono state riportate le relative risultanze contabili, che assieme ai dati di preconsuntivo 2015, confermano la necessità dell'adozione di misure correttive sulla revisione della spesa aventi carattere non temporaneo o di differimento degli effetti ad esercizi successivi, al fine di evitare che l'avanzo sia sistematicamente destinato al pagamento di spese correnti, tenuto anche conto delle informazioni ricavate dalla composizione quantitativa e qualitativa della componente del debito e di quella derivante dalle partecipazioni societarie.

La situazione di difficoltà gestionale e finanziaria in cui versano le ex-Province regionali, ora Liberi Consorzi comunali, è comunque nota a questa Corte, anche con riguardo alle concause di natura esterna che si riverberano sugli equilibri finanziari degli enti che hanno preso il posto delle ex-province regionali (da ultimo, vedasi la deliberazione n.131/2016/GEST).

In ordine al piano di razionalizzazione degli organismi e delle società partecipate, deve, infine, ribadirsi la necessità che vengano osservate le disposizioni contenute, in particolare, nella legge 23 dicembre 2014, n.190 e ss.mm. e ii. e nella legge regionale 4 agosto 2015, n.15 per le quali questa Sezione di controllo ha avuto occasione di formulare alcune indicazioni contenute nella propria deliberazione n.61/2016/INPR, alla quale si fa rinvio.

P. Q. M.

La Corte dei conti - Sezione di controllo per la Regione siciliana: accerta la presenza, nei termini evidenziati, dei profili di criticità sopra illustrati con riferimento alla situazione relativa al rendiconto 2014 e a tutti punti oggetto del deferimento, con eccezione dei punti 6 b) e 7;

ORDINA

che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata - ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive - al Commissario straordinario e all'Organo di revisione dei conti del Libero Consorzio Comunale di Enna;

DISPONE

che l'Ente trasmetta a questa Sezione di controllo le misure correttive entro i termini di cui all'art.



148 bis, comma 3, del TUEL ai fini della relativa verifica.

Così deliberato in Palermo, il 10 giugno 2016.



IL PRESIDENTE ED ESTENSORE

Cons. Stefano Siragusa

Depositata in segreteria il **- 6 LUG. 2016**

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA