Deliberazione n. 186/2013/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

CORTE DEI CONTI

Sezione del controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 23 maggio 2013, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo	- Presidente
Anna Luisa Carra	- Consigliere
Paolo Bertozzi	- Referendario - Relatore

visto l'art. 100, comma 2, della Costituzione;

vista la legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

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

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

visto il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni (TUEL);

vista la legge 5 giugno 2003, n. 131, recante disposizioni per l'adeguamento dell'ordinamento della Repubblica alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3;

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

visto, in particolare, l'art 1, comma 610, della stessa legge 23 dicembre 2005, n. 266, il quale espressamente dispone che le disposizioni della predetta legge "sono applicabili nelle regioni a statuto speciale e nelle province autonome di Trento e di Bolzano compatibilmente con le norme dei rispettivi statuti";

visti l'art. 6, comma 2, e l'art. 13 del decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;

visto l'art. 3 del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito nella legge 7 dicembre 2012, n. 213;

viste le "Linee-guida cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione delle relazioni sul bilancio di previsione dell'esercizio 2012 e sul rendiconto dell'esercizio 2011", approvate dalla Sezione delle Autonomie con deliberazione n. 10/AUT/2012/INPR;

vista la deliberazione di questa Sezione n. 204/2012/INPR del 30 luglio 2012 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 dell'esercizio 2012 e sul rendiconto dell'esercizio 2011";

vista la nota del Presidente della Sezione del controllo per la Regione Siciliana del 21 agosto 2012, con la quale è stata inoltrata al Sindaco del Comune di **Barrafranca** (EN) e all'Organo di revisione la suindicata deliberazione n. 204/2012/INPR, nonché i relativi questionari ai fini della loro restituzione a questa Sezione;

esaminata la relazione dell'Organo di revisione contabile del Comune di Barrafranca e le risultanze dell'attività istruttoria;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 248/2013/CONTR con la quale la Sezione medesima è stata convocata il giorno 23 maggio 2013 per gli adempimenti di cui all'art. 148 bis del TUEL;

udito il relatore Referendario dott. Paolo Bertozzi;

udito il rag. Antonio Zuccalà, capo del II settore funzionale economico finanziario del Comune di Barrafranca.

* * *

L'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 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 guide definite dalla Corte.

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

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

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

Da ultimo, l'art. 148 bis del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e), del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito con modificazioni

nella legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli e dei presidi della gestione delle risorse finanziarie pubbliche, nell'ambito di inderogabili istanze unitarie da garantire nell'assetto policentrico della Repubblica.

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

Ulteriori forme di tutela degli equilibri di bilancio sono state previste nel caso di operazioni contabili prive di copertura o di cui sia accertata l'insostenibilità finanziaria. Qualora le irregolarità esaminate dalla Sezione regionale non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della delibera prevista dall'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, la natura collaborativa del controllo, anche in relazione alla previsione contenuta nell'art. 7, comma 7, della legge 5 giugno 2003, n. 131, suggerisce di segnalare agli enti anche irregolarità contabili meno gravi soprattutto se accompagnate da sintomi di criticità o da difficoltà gestionali, anche al fine di prevenire l'insorgenza di situazioni di deficitarietà o di squilibrio idonee a pregiudicare la sana gestione finanziaria che deve caratterizzare l'amministrazione di ciascun ente.

In ogni caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevute e a porre in essere interventi idonei per addivenire al loro superamento.

* * *

Con note del 15 gennaio 2013 e del 29 gennaio 2013 l'Organo di revisione del Comune di Barrafranca ha trasmesso a questa Sezione regionale del controllo della Corte dei conti le relazioni relative al rendiconto dell'esercizio 2011 e al bilancio di previsione dell'esercizio 2012.

Dall'esame delle relazioni stesse e dai risultati della successiva attività istruttoria è emerso che la gestione finanziaria dell'ente presenta evidenti profili di criticità suscettibili di pregiudicarne l'equilibrio finanziario.

Sono state rilevate, in particolare, le seguenti criticità:

I. RENDICONTO DELL'ESERCIZIO 2011.

1. il mancato invio dei provvedimenti attestanti l'adozione delle misure correttive in merito alla pronuncia emessa sul rendiconto dell'esercizio 2010;
2. il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2011 intervenuta oltre il termine previsto dall'art. 227, comma 2, del TUEL;

3. il consistente utilizzo di entrate non ripetitive per la copertura di spese correnti non aventi la medesima natura;
4. profili di criticità relativamente alla gestione dei residui, per i quali si riscontra:
   - il volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, superiori al 42% delle entrate accertate nei medesimi titoli, escluso il valore dell'addizionale Irpef (indice parametro obiettivo enti strutturalmente deficitari n. 2);
   - il volume dei residui passivi complessivi del titolo I superiore al 40% della spesa corrente impegnata nel 2011 (indice parametro obiettivo enti strutturalmente deficitari n. 4);
   - l'ammontare dei residui attivi relativi ai titoli I e III superiore al 65% degli accertamenti in competenza ai medesimi titoli (indice parametro obiettivo enti strutturalmente deficitari n. 3);
   - la consistenza dei residui attivi al titolo VI anni 2008 e antecedenti, in misura considerevole, imputabile prevalentemente a somme anticipate per conto di Siciliacque e per manutenzione rete idrica, tale da sollevare dubbi sulla veridicità e attendibilità delle partite conservate nella gestione residui con ripercussioni negative sul risultato di amministrazione;
5. una percentuale di riscossione molto ridotta nell'attività di recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento all' ICI;
6. il deficit di cassa e il conseguente ricorso ininterrotto ad anticipazione di tesoreria, inestinta a fine esercizio con uno scoperto al 31/12/2011 pari a euro 843.142,44 ed un aggravio di oneri a titolo di interessi pari a euro 13.702,04;
7. l'assenza di accantonamenti per fare fronte ai minori trasferimenti in conseguenza dell'anticipazione di euro 600.000 accordata dalla Regione;
8. il consistente ammontare dei debiti fuori bilancio non riconosciuti nell'esercizio pari ad euro 3.966.891,85 di cui circa 1.800.000 nei confronti dell'Ato Ennauno S.P.A., con possibili refluenze sul calcolo del saldo finanziario rilevante ai fini del rispetto del patto di stabilità interno per l'esercizio 2011;
9. la mancata adozione, da parte dell'ente di specifiche misure dirette ad evidenziare la tempestività dei pagamenti come previsto dall'art. 9 comma del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n.102;
10. il mancato contenimento delle spese secondo il disposto di cui all'art. 6, commi 7 e 8, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78;
11. in merito alle spese per il personale, il mancato rispetto dei limiti previsti dall'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, con un'incidenza della suddetta spesa rispetto alla spesa corrente pari al 57,81% in presenza di proroghe e di rinnovi di contratti a tempo determinato;

12. la non corretta imputazione all'interno della voce "altre per servizi conto terzi" di talune tipologie di spesa non in linea con il principio di tassatività richiamato dal principio contabile n. 2 punto 25;
13. il mancato aggiornamento dell'inventario dei beni immobili;
14. profili di criticità inerenti gli organismi partecipati dal Comune con particolare riferimento alla assenza di informazioni e alla mancata adozione della deliberazione di ricognizione degli organismi partecipati di cui all'art. 3 comma 27 legge 244/2007;
15. la condizione di ente strutturalmente deficitario per l'esercizio 2011, ai sensi dell'art. 242 del TUEL;

II. BILANCIO DI PREVISIONE DELL'ESERCIZIO 2012.

1. il ritardo nell'approvazione del bilancio di previsione 2012;
2. l'inattendibilità delle previsioni di spesa e la rilevazione di un disavanzo di parte corrente coperto con l'utilizzo dell'avanzo di amministrazione ed altre entrate di carattere straordinario;
3. la necessità di effettuare una puntuale verifica, a livello previsionale, del rispetto del patto di stabilità, atteso che dai dati comunicati non sembrerebbe rispettato;
4. la presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti di ammontare rilevante e di debiti in attesa di riconoscimento;
5. il mancato contenimento delle spese secondo il disposto di cui all'art. 6, commi 7 e 8, del decreto legge 78/2010 ;
6. l'elevata incidenza della spesa del personale sulla spesa corrente (46,94%) ed il mancato contenimento in sede previsionale dell'obiettivo di riduzione della spesa per il personale;
7. la mancata redazione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari.

* * *

La Sezione, prendendo atto di quanto dichiarato dal rappresentante dell'amministrazione intervenuto in adunanza, ritiene di dover confermare la sussistenza delle criticità segnalate sulla base delle considerazioni di seguito riportate.

I. RENDICONTO DELL'ESERCIZIO 2011.

1. Si deve preliminarmente rilevare che questa Sezione, con la deliberazione n. 155/2012/PRSP del 7 giugno 2012, emessa all'esito del controllo sul rendiconto della gestione dell'esercizio 2010 del Comune di Barrafranca, aveva accertato la presenza delle seguenti criticità: 1. la tardiva approvazione del rendiconto; 2. la presenza di anticipazioni di cassa inestinte al termine dell'esercizio; 3. la presenza di consistenti debiti fuori bilancio; 4. la mancata predisposizione del rapporto relativo all'analisi e revisione delle procedure di spesa previsto all'art. 9 del D.L. 78/2009; 5. l'imputazione alle partite di giro (alla voce "Altre per servizi c/terzi") di somme molto consistenti non pertinenti con possibili refluenze

sul calcolo del saldo finanziario ai fini del rispetto del patto di stabilità interno; 6. il mancato aggiornamento dell' inventario dei beni immobili; 7. il mancato rispetto dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006 relativamente alla spesa per il personale; 8. la mancata adozione di misure correttive a seguito delle pronunce specifiche sul bilancio di previsione del 2010 e sul consuntivo del 2009.

Alla predetta deliberazione, ritualmente comunicata al Presidente del Consiglio comunale, oltre che al Sindaco e all'Organo di revisione, non è seguita alcuna comunicazione da parte dei competenti organi comunali sull'adozione delle "necessarie misure correttive" richiesta dall'art. 1, comma 168, della legge 23 dicembre 2005, n. 266.

Si precisa, al riguardo, che l'adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità accertate nelle pronunce specifiche emanate dalle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti costituisce un preciso adempimento imposto dalla legge a carico degli enti locali al fine di ricondurre la gestione finanziaria a parametri di legittimità e regolarità contabile.

L'inadempimento del predetto obbligo appare particolarmente grave in considerazione della rilevanza delle criticità riscontrate ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio dell'ente e della grave situazione finanziaria in cui è venuto a trovarsi il Comune in conseguenza della mancata rimozione delle stesse come emerge dalle relazioni sul rendiconto del 2011 e sul bilancio di previsione del 2012.

2. La Sezione deve rilevare la tardiva approvazione del rendiconto della gestione dell'esercizio 2011, intervenuta in data 27 agosto 2012, oltre la scadenza del termine del 30 aprile stabilito dall'art. 227, comma 2, del TUEL.

Si evidenzia che il predetto termine è stato fissato dalla legge in considerazione della rilevanza che l'approvazione del rendiconto riveste nell'intero "ciclo di bilancio" dell'ente locale.

Il rendiconto, infatti, oltre a costituire il documento attraverso il quale l'amministrazione dimostra i risultati della gestione trascorsa, costituisce un imprescindibile riferimento per gli eventuali interventi sulla gestione in corso d'esercizio e per la successiva programmazione finanziaria.

La mancata approvazione del rendiconto nei termini di legge costituisce il sintomo di una gestione non corretta che può anche comportare preclusioni e conseguenze pregiudizievoli per le finanze dell'ente quali: l'impossibilità di utilizzare l'avanzo di amministrazione per le finalità di cui all'art. 187 del TUEL; l'impossibilità di ricorrere all'indebitamento secondo quanto disposto dall'art. 203, comma 1, lett. a) del TUEL con riferimento all'approvazione del rendiconto del penultimo anno precedente; la sospensione dell'ultima rata del contributo ordinario dell'anno di riferimento ai sensi dell'art. 161 del TUEL; la condizione di ente locale strutturalmente deficitario, assoggettato ai controlli centrali in materia di copertura del costo di alcuni servizi (principio contabile n. 3.18).

Si deve peraltro rimarcare che l'importanza della tempestività nell'adozione di tale documento di bilancio è stata recentemente ribadita dall'art. 3, comma 1, lettera l) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 che, con l'introduzione del comma 2 bis nel corpo dell'art. 227 del TUEL, ha esteso alla mancata approvazione del rendiconto nei termini di legge la procedura di cui all'art. 141 dello stesso TUEL comportante la nomina del Commissario ad acta e lo scioglimento del Consiglio comunale.
In ragione di quanto sopra, si invita l'amministrazione a porre in essere, per il futuro, tutte le attività propedeutiche e strumentali al rendiconto in tempi tali da consentirne l'approvazione entro i termini di legge.

3. La relazione dell'Organo di revisione ha posto in evidenza un rilevante squilibrio tra le entrate (euro 563.189,81) e spese (euro 94.073,14) aventi carattere non ripetitivo (quadro al punto 1.3 del questionario trasmesso).
Si segnala al riguardo che le entrate non ripetitive, seppur utilizzabili nell'ambito del singolo esercizio, non forniscono, per loro stessa natura, alcuna garanzia che si ripropongano nella stessa misura negli esercizi successivi.
La destinazione di entrate straordinarie al finanziamento di spese ripetitive, pertanto, deve essere improntata a criteri di massima prudenza, già in fase di previsione e di accertamento, onde scongiurare che la mancata realizzazione delle stesse possa compromettere i futuri equilibri di bilancio dell'ente.

4. Dai dati contenuti nel rendiconto, come riportati nella relazione dell'Organo di revisione, emergono rilevanti criticità relative alla gestione dei residui.
Si deve rilevare, in primo luogo, che l'ente ha mantenuto nel conto del bilancio, al termine dell'esercizio, residui attivi per euro 7.788.168,09 e i residui passivi per euro 6.401.707,74.
I residui attivi di parte corrente dei titoli I e III risultano pari ad euro 4.976.334,56 e rappresentano il 64 per cento del totale.
Di questi, 2.248.475,60 euro provengono dalla gestione di competenza e 2.727.858,96 euro dalla gestione dei residui dei precedenti esercizi finanziari.
Il rappresentate dell'amministrazione intervenuto in adunanza ha dichiarato che i residui attivi dei titoli I e III sono riferibili, rispettivamente, ai ruoli TARSU e al Servizio idrico, questi ultimi, peraltro, interamente riscossi nel corso dell'esercizio 2013.
Si deve in ogni caso rilevare che l'elevata incidenza dei predetti residui rispetto al corrispondente ammontare delle entrate accertate per i medesimi titoli comporta il superamento da parte dell'ente dei parametri di deficitarietà di cui ai numeri 2) e 3) del Decreto Ministeriale 24 settembre 2009, denotando una scarsa capacità di riscossione di entrate proprie e crediti con inevitabili conseguenze negative sulla disponibilità di cassa.
Oltre il limite del 40 per cento fissato dal parametro di deficitarietà n. 4) si attesta l'ammontare dei residui passivi del titolo I, pari ad euro 3.765.539,94, rispetto al totale degli impegni della spesa corrente registrati nel corso dell'esercizio, circostanza che costituisce,

tra l'altro, sintomo delle difficoltà dell'ente a provvedere al tempestivo pagamento dei propri debiti.

Di euro 208.275,00 risulta l'ammontare dei residui attivi del titolo VI corrispondenti ad entrate accertate in esercizi anteriori al 2007, imputabili principalmente, secondo quanto dichiarato dal rappresentante dell'amministrazione, alle somme anticipate per conto della Società Siciliaque Spa per manutenzione della rete idrica.
Il mantenimento in bilancio di residui attivi, specie se riferibili ad esercizi risalenti nel tempo, deve ritenersi subordinato ad una corretta verifica, oltre che dell'astratta esigibilità, anche della concreta riscuotibilità degli stessi nonché dei motivi della loro mancata riscossione.
I principi contabili e le disposizioni di legge che regolano la formazione del rendiconto impongono che i residui non esigibili o non riscuotibili siano stralciati dal conto del bilancio ed inseriti nel conto del patrimonio per poi essere definitivamente eliminati dalle scritture contabili al compimento del termine di prescrizione.
Residui inesigibili o comunque non riscuotibili mantenuti nel rendiconto incidono necessariamente sulla veridicità e attendibilità delle partite conservate nella gestione residui con ripercussioni negative sul risultato di amministrazione.
La Sezione, prendendo atto di quanto dichiarato e riservandosi di verificare le riscossioni intervenute nel corso del corrente esercizio in sede di verifica delle misure adottate dall'ente, raccomanda comunque al Comune di adottare tutti i provvedimenti necessari potenziare l'attività di riscossione.

5. I predetti provvedimenti appaiono necessari, in particolare, per migliorare le riscossioni derivanti dal recupero dell'evasione tributaria sull'ICI realizzate in misura decisamente inferiore rispetto alle previsioni di bilancio come riportato nella relazione sul rendiconto.

6. La Sezione deve rilevare inoltre che, secondo quanto emerso dalla relazione dell'organo di revisione, l'ente ha fatto ricorso ad anticipazioni di tesoreria per 365 giorni nel corso del 2011 con uno scoperto a fine esercizio di euro 843.142,44 e maturando interessi passivi per euro 13.702,04.
Si ricorda al riguardo che, ai sensi dell'art. 222 del TUEL, il tesoriere su richiesta dell'ente, corredata dalla deliberazione della giunta, può concedere allo stesso anticipazioni di tesoreria entro il limite massimo dei tre dodicesimi delle entrate accertate nel penultimo anno precedente.
Si deve tuttavia rimarcare che tale forma di finanziamento, ancorché rispettosa dei predetti limiti, dovrebbe rappresentare una operazione eccezionale consentita all'ente per superare momentanee deficienze di cassa e non rientrare nell'ambito dell'ordinaria attività gestionale.
L'azione, soprattutto se reiterata nel tempo e per importi rilevanti, oltre a produrre un aggravio finanziario per l'ente, derivante dagli interessi passivi che maturano sulla somma concessa in anticipazione per il periodo di utilizzo, costituisce il sintomo di un evidente

squilibrio di bilancio, in particolare della gestione di competenza, denotando l'incapacità dell'ente di riscuotere le entrate accertate in misura ragionevolmente sufficiente a provvedere con tempestività alle proprie necessità di spesa, senza ricorrere all'indebitamento.

Né del resto il Comune sembra in grado di far fronte ai momentanei squilibri di cassa con l'utilizzo dei fondi a specifica destinazione nel rispetto della normativa prevista dall'art. 195 del TUEL.

L'anticipazione usufruita senza soluzione di continuità, viene in questo modo a trasformarsi in una forma di debito di medio termine che comporta l'osservanza degli obblighi previsti dall'art. 119 della Costituzione in ordine all'utilizzo dell'indebitamento.

Appare quindi necessario che l'amministrazione, valutate attentamente le cause che hanno determinato una costante carenza di liquidità, provveda ad attivare tutte le misure necessarie per limitare il ricorso alle anticipazioni di cassa, a cominciare da una pronta riscossione delle entrate accertate e dei residui.

La criticità segnalata trova del resto conferma nel superamento del relativo parametro di deficitarietà strutturale per essere l'ammontare delle anticipazioni non rimborsate alla chiusura dell'esercizio superiore al 5 per cento delle entrate correnti.

7. L'organo di revisione del Comune di Barrafranca ha segnalato, quale ulteriore profilo di criticità nella gestione finanziaria dell'esercizio 2011, l'assenza di accantonamento delle somme necessarie per fare fronte ai minori trasferimenti di 200.000 euro all'anno per tre anni da parte della regione a seguito delle maggiori entrate al Titolo II dovute all'anticipazione di euro 600.000 a valere su fondo delle autonomie.

Il rappresentante dell'amministrazione ha precisato sul punto che l'ammontare dell'anticipazione concessa dalla regione sarà scontata con la decurtazione dei trasferimenti dal fondo delle autonomie, senza necessità quindi che l'ente provveda a particolari accantonamenti.

La Sezione, nel rimarcare la necessità che l'ente, a fronte della decurtazione dei trasferimenti regionali provveda ad opportune riduzioni di spesa per i prossimi esercizi finanziari, prende atto di quanto dichiarato dal rappresentante, richiedendo la produzione, in sede di verifica delle misure correttive, della documentazione relativa all'anticipazione concessa dalla Regione.

8. Particolarmente critica risulta la situazione relativa ai debiti fuori bilancio riconosciuti e ancora da riconoscere alla chiusura dell'esercizio 2011.

L'ente nel corso del 2011 ha provveduto a riconoscere debiti fuori bilancio per euro 135.328,51.

I debiti ancora da riconoscere al termine dell'esercizio sono pari ad euro 133.123,03.

Molto elevato risulta l'ammontare delle passività potenziali indicate nella relazione sul rendiconto nella somma di euro 3.947.270,51.

Il funzionario comunale ha precisato che si tratta di passività potenziali derivanti da una informazione non corretta fornita ai revisori dei conti, risultando i debiti fuori bilancio effettivamente riconoscibili dall'ente di importo notevolmente inferiore.
Si ritiene opportuno segnalare al riguardo che la presenza di debiti fuori bilancio costituisce, di regola, il risultato di una sottostimata previsione delle spese dell'ente, imputabile ad una inadeguata programmazione finanziaria.
Si comprende pertanto come dall'emergere di tali passività possa derivare un'alterazione degli equilibri di bilancio dell'ente ogni qualvolta che le sopravvenute esigenze di spesa si rivelino superiori rispetto ai finanziamenti stanziati con la conseguente necessità di dover reperire ulteriori mezzi di copertura.
Di qui la necessità di effettuare una attenta ricognizione di tutte le situazioni suscettibili di provocare esborsi, anche in riferimento all'eventuale contenzioso in atto, e a porre in essere le misure idonee ad evitare aggravi di spesa rispetto agli stanziamenti di bilancio.
E' di tutta evidenza, infatti, che il contenzioso in cui è parte l'ente in qualità di convenuto comporta l'esistenza di passività potenziali che potrebbero trasformarsi in debiti fuori bilancio tutte le volte che un giudizio si concluda con una sentenza di condanna al pagamento di una somma di denaro.
In ossequio al generale principio di prudenza che deve sempre ispirare la gestione finanziaria e ai più specifici principi contabili degli enti locali, l'ente dovrebbe disporre appositi accantonamenti nell'avanzo di amministrazione in modo da sterilizzare gli effetti derivanti da un'eventuale sopravvenienza passiva.
Alla luce delle predette considerazioni si richiede all'ente di presentare in sede di predisposizione delle misure correttive una precisa quantificazione dei debiti fuori bilancio da riconoscere e delle passività potenziali suscettibili di procurare esborsi da parte del Comune, provvedendo ai necessari accantonamenti.

9. E' stata ulteriormente rilevata la mancata adozione da parte dell'ente di specifiche misure dirette ad evidenziare la tempestività dei pagamenti come previsto dall'art. 9 del decreto legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito dalla legge 3 agosto 2009, n.102.
Si deve rilevare come tale omissione, oltre a rappresentare la violazione di un preciso obbligo sancito dalla legge, rende difficoltosa la verifica in ordine alla sussistenza di eventuali situazioni debitorie, di ritardi nei pagamenti e di eventuali comportamenti elusivi della disciplina relativa al patto di stabilità. La norma prevede infatti che "il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha l'obbligo di accertare preventivamente che il programma dei conseguenti pagamenti sia compatibile con i relativi stanziamenti di bilancio e con le regole di finanza pubblica" e la violazione di quest'obbligo di accertamento "comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa".
Si richiede quindi all'amministrazione comunale di provvedere, senza ulteriore indugio, a quanto richiesto dalla legge.

10. Per quanto riguarda il superamento dei limiti stabiliti dall'art. 6, commi 7 e 8, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 con riferimento alle spese sostenute per "relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza", "missioni", "acquisto, manutenzione, noleggio autovetture, la Sezione deve confermare la criticità riscontrata.

Si ricorda al riguardo che il rispetto dei suddetti limiti di spesa, oltre a ripercuotersi direttamente sulla sana gestione finanziaria dell'ente e sugli equilibri di bilancio, costituisce principio di coordinamento della finanza pubblica al quale gli enti debbono dare concreta attuazione.

Al riguardo è utile ricordare che la Corte Costituzionale con sentenza n. 139 del 4 giugno 2012 ha ritenuto le norme in questione costituzionalmente legittime, trattandosi di un limite complessivo di riduzione che lascia agli enti ampia libertà di allocazione delle risorse tra i diversi ambiti ed obiettivi di spesa nel senso che, determinato il volume complessivo delle riduzioni, ogni ente ha la possibilità di decidere su quali voci effettuarle.

11. La Sezione deve rilevare inoltre che, anche nell'esercizio finanziario 2011, il Comune non ha rispettato il limite di spesa imposto dall'art.1, comma 557, della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

La spesa di personale riportata nel rendiconto 2011, come emerge dal questionario compilato dall'organo di revisione, ammonta, al netto delle componenti escluse dal computo dei limiti di legge, ad euro 4.817.913,05, risultando pertanto ancora superiore a quella sostenuta nell'esercizio 2010 pari ad euro 4.626.479,54.

Si ribadisce al riguardo che, a seguito dell'avvenuta abrogazione dell'art. 8, comma 4, della legge Regionale n. 6 del 2009, nel novero delle voci da prendere in considerazione ai fini del calcolo del limite di spesa in materia devono essere necessariamente incluse anche quelle relative alla stabilizzazione del personale ex LSU a carico della regione.

Si deve ulteriormente rilevare che l'incidenza della stessa rispetto al totale della spesa corrente permane particolarmente elevata, attestandosi ad una percentuale prossima al 58 per cento, ciò che ha determinato, tra l'altro, il superamento del relativo parametro di deficitarietà strutturale.

Tale condizione, oltre a comportare il divieto di procedere a nuove assunzioni ai sensi dell'art. 14, comma 9, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, costituisce indubbiamente un fattore di eccessiva rigidità strutturale del bilancio suscettibile di incidere negativamente sull'efficienza e sull'efficacia della gestione finanziaria, comprimendo di fatto le risorse che il Comune può impiegare per le proprie finalità istituzionali a favore della cittadinanza.

12. Si deve ancora rilevare l'irregolare allocazione nel capitolo residuale "altre per servizi conto terzi" delle voci di spesa elencate nel quadro di cui al punto 1.11 della relazione sul rendiconto per un totale di euro 2.351.019,70.

Si precisa al riguardo che l'art. 168 del TUEL stabilisce che le entrate e le spese relative ai servizi per conto di terzi, ivi comprese i fondi economali, e che costituiscono al tempo stesso

un debito ed un credito per l'ente, sono ordinati esclusivamente in capitoli, secondo la partizione contenuta nel regolamento di cui all'articolo 150.

Il principio contabile n. 2, approvato il 18 novembre 2008, al punto 25, specifica, inoltre, che le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano tassativamente:

a) le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d'acconto IRPEF, ed il loro riversamento nella tesoreria dello Stato;
b) le ritenute effettuate al personale ed ai collaboratori di tipo previdenziale, assistenziale o per conto di terzi, come ad esempio le ritenute sindacali o le cessioni dello stipendio, ed il loro riversamento agli enti previdenziali, assistenziali ecc.;
c) i depositi cauzionali, ad esempio su locazioni di immobili, sia quelli a favore dell'ente sia quelli che l'ente deve versare ad altri soggetti;
d) il rimborso dei fondi economali anticipati all'economo;
e) i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;
f) le entrate e le spese per servizi effettuati per conto di terzi, come ad esempio le elezioni europee, politiche, regionali o provinciali e le consultazioni referendarie non locali, se attivate dai comuni.

L'elencazione sopra esposta, di carattere tassativo, deve ritenersi espressione del principio generale secondo il quale è ammessa l'imputazione nei servizi in conto terzi solo delle entrate e delle spese che l'ente abbia posto in essere nell'interesse esclusivo di un altro soggetto e che, come tali, non siano riconducibili, nemmeno mediatamente, alle finalità istituzionali dell'ente medesimo.

Quanto detto porta necessariamente ad escludere dal novero dei servizi in conto terzi tutte quelle poste che, pur costituendo al contempo un debito ed un credito, come richiesto dall'art. 168 del TUEL, realizzino anche un interesse proprio dell'ente e che quindi non possano essere riportate ai casi previsti dal principio contabile n. 2. 25.

Si evidenzia al riguardo, in particolare, che uno specifico interesse dell'ente locale ed in special modo del Comune, risulta di regola ravvisabile anche rispetto a spese disposte a fronte di finanziamenti provenienti da altri soggetti, pubblici e privati, finalizzati ad interventi a favore della comunità amministrata dall'ente medesimo.

La Sezione, nell'invitare l'amministrazione comunale ad attenersi alle indicazioni fornite evidenzia inoltre come l'errata contabilizzazione dei servizi conto terzi possa alterare le risultanze del bilancio, compromettendone la veridicità e l'attendibilità soprattutto con riferimento ai parametri di calcolo di diversi limiti di spesa che presuppongono la corretta allocazione di tutte le poste contabili (ad es. in materia di spese di personale, di ricorso all'indebitamento, di anticipazione di cassa, o con riferimento rispetto del patto di stabilità).

13. In ordine al mancato rinnovo inventariale, la Sezione, nel ricordare l'importanza che tale adempimento riveste ai fini della corretta rappresentazione della situazione patrimoniale dell'ente, prende atto di quanto dichiarato dall'amministrazione e raccomanda di procedere

senza ulteriore indugio all'avvio della relativa procedura indispensabile anche ai fine della predisposizione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari di cui al all'art. 58 del decreto legge 25 giugno 2008, n. 112.

14. La Sezione rileva, infine, che l'ente non ha fornito le sufficienti informazioni sugli organismi partecipati.

Si ricorda al riguardo che l'ente locale è sempre tenuto ad esercitare una stretta vigilanza sulle società e sulle altre forme associative cui partecipata, assicurando il rispetto delle disposizioni di legge in materia, specie quelle relative al contenimento dei costi, anche al fine di evitare che da una gestione non proficua possano derivare pesanti ripercussioni sul bilancio dell'ente stesso.

L'obbligo di rendicontazione della gestione degli organismi partecipati è stato di recente ribadito dall'art. 148 bis, comma 2, del TUEL introdotto dall'art. 3, comma 1, lettera e) del decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174 convertito dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ove si afferma che "le sezioni regionali di controllo 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".

Si deve ulteriormente riscontare la mancata adozione da parte dell'ente della deliberazione di ricognizione degli organismi partecipati di cui all'art. 3, commi 27 e seguenti, della legge 24 dicembre 2007, n. 244.

In forza della predetta disposizione il Comune avrebbe dovuto procedere, entro il termine di 36 mesi dall'entrata in vigore della legge, alla ricognizione delle partecipazioni societarie detenute e successivamente deliberare, ove tali partecipazioni non fossero strettamente inerenti alle attività istituzionali o a servizi di interesse generale o comunque non necessarie, la dismissione delle stesse.

Si invita pertanto l'ente ad acquisire tutte le informazioni riguardanti gli organismi partecipati ed a provvedere, nell'esercizio delle proprie prerogative di socio, agli adempimenti richiesti in materia dalla legge.

15. Diversi dei profili di criticità sopra descritti hanno trovato riscontro, come in parte già accennato, nel superamento di 5 dei 10 parametri definiti dal Decreto Ministeriale 24 settembre 2009 ai fini dell'accertamento della condizione di strutturale deficitarietà ai sensi dell'art. 242 del TUEL da riconoscersi pertanto all'ente alla chiusura dell'esercizio finanziario 2011.

II. BILANCIO DI PREVISIONE DELL'ESERCIZIO 2012.

1. Si deve rilevare, in primo luogo, che l'approvazione del bilancio di previsione dell'esercizio finanziario 2012 è intervenuta in data 19 novembre 2012, oltre il termine del 30 ottobre stabilito dalla legge.

La Sezione, nel prendere atto di quanto dichiarato dall'amministrazione, evidenzia l'importanza del rispetto del predetto termine, tanto più quanto esso sia stato differito ad esercizio abbondantemente inoltrato, anche al fine di non compromettere la proficuità delle funzioni di controllo assegnate a questa Corte sulla regolarità contabile e normativa delle previsioni di entrata e di spesa.

2. Dalla relazione dell'Organo di revisione emerge la presenza, in fase previsionale, di un elevatissimo disavanzo di parte corrente (-1.511.460,35) coperto con l'utilizzo, oltre che di entrate di carattere straordinario, dell'avanzo di amministrazione per un importo indicato nella misura di euro 1.386.460,35.

L'art. 162, comma 6, del TUEL prevede espressamente che, sia in sede di approvazione del bilancio di previsione che nella successiva gestione, venga garantito l'equilibrio di parte corrente inteso quale saldo positivo o pareggio dato dalla differenza tra la somma dei primi tre titoli delle entrate e la somma delle spese correnti con quelle necessarie per il rimborso delle quote capitali dei mutui e dei prestiti obbligazionari.

Un saldo negativo evidenzia, viceversa, che l'ente impiega per l'ordinario funzionamento risorse maggiori di quelle accertate per detta finalità e che dunque è costretto, per finanziarle, a ricorrere a entrate in conto capitale, entrate straordinarie oppure all'avanzo di amministrazione.

Tale circostanza, oltre a determinare un'immediata contrazione della spesa per gli investimenti, comporta che, qualora sia mantenuto il medesimo livello di spesa, si producano, per effetto del progressivo consumo delle risorse impiegate, disavanzi di gestione e di amministrazione con la conseguente compromissione degli equilibri di bilancio dell'ente.

3. La Sezione deve rilevare, inoltre, il mancato rispetto, in sede previsionale, degli obiettivi posti dal Patto di Stabilità interno come si evince dai dati riportati nel quadro di cui al punto 5 della relazione.

Si osserva al riguardo che la legge 12 novembre 2011, n. 183 (legge di stabilità per il 2012), nel disciplinare, agli articoli 30-32, il nuovo patto di stabilità interno per il triennio 2012-2014, ne ha esteso l'applicazione, a decorrere dal 2013, agli enti con popolazione compresa tra i 1.001 ed i 5.000 abitanti e, a decorrere dal 2014, alle unioni di comuni formate dagli enti con popolazione inferiore a 1.000 abitanti.

E' stata, in altri termini, prevista un'estensione dei vincoli del patto di stabilità ad una platea più ampia di enti (cfr. Circolare della Ragioneria generale dello Stato 14 febbraio 2012, n.5).

L'assoggettamento degli enti di minori dimensioni alla disciplina del patto è finalizzata ad assicurare il concorso degli enti locali alla realizzazione degli obiettivi di finanza pubblica nel rispetto dei principi di cui agli articoli 117, comma 3, e 119, comma 2, della Costituzione.

Ai sensi del comma 13 dell'articolo 31 della legge 183/2012 il bilancio degli enti tenuti ad osservare la disciplina del patto di stabilità deve essere approvato iscrivendo le previsioni di

entrata e di spesa di parte corrente in misura tale che, unitamente alle previsioni dei flussi di cassa di entrate e spese in conto capitale, al netto delle riscossioni e delle concessioni di crediti, sia garantito il rispetto delle regole che disciplinano il patto medesimo. Al fine di verificare l'osservanza di tale obbligo, l'ente è tenuto ad allegare al bilancio di previsione un prospetto contenente le previsioni di competenza e di cassa degli aggregati rilevanti ai fini del calcolo del patto.

Viceversa, l'approvazione di un bilancio, seppur pluriennale, con previsioni di entrata e di spesa non coerenti con gli obiettivi del patto costituisce un'irregolarità contabile finanziaria cui l'ente è tenuto a porre tempestivamente rimedio.

4. La relazione dell'organo di revisione del Comune sul bilancio di previsione 2012 evidenzia l'esistenza di ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere per euro 557.202,57.

Si richiamano al riguardo le considerazioni sopra riportate.

5. Si riscontra inoltre, anche in fase previsionale, il mancato rispetto dei limiti stabiliti dall'art. 6, commi 7 e 8, del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 con riferimento alle spese sostenute per "relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza", "missioni", "acquisto, manutenzione, noleggio autovetture, rispetto al quale si rinvia a quanto considerato in sede di esame sul rendiconto dell'esercizio 2011.

6. La Sezione prende atto, viceversa, della diminuzione delle spese di personale entro i limiti stabiliti dalla legge, risultante dalle previsioni di bilancio, riservandosi di verificarne l'effettiva realizzazione in sede di controllo sul rendiconto dell'esercizio 2012.

7. Si deve, infine, rilevare la mancata adozione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari.

Si osserva al riguardo che l'adozione del piano delle alienazioni e valorizzazioni immobiliari costituisce un obbligo legislativamente imposto, risultando funzionale alle esigenze della gestione e della valorizzazione del patrimonio immobiliare dell'ente con effetti di ricognizione e di classificazione dei beni anche sotto il profilo della loro destinazione urbanistica.

Tali esigenze appaiono particolarmente evidenti in considerazione della necessità, rimarcata anche dal rappresentante dell'amministrazione, di procedere alla alienazione di parte del patrimonio comunale per far fronte al riconoscimento dei debiti fuori bilancio.

* * *

Dalle considerazioni sopra riportate emerge in maniera inequivocabile che la situazione finanziaria del Comune di Barrafranca presenta evidenti squilibri strutturali di bilancio suscettibili di provocarne il dissesto.

Si richiede pertanto che l'ente proceda, senza ulteriore indugio, ad adottare i provvedimenti necessari a rimuovere le criticità riscontrate e ripristinare gli equilibri di bilancio.

P. Q. M.

La Sezione del controllo per la Regione siciliana

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

O R D I N A

che, a cura del servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente deliberazione sia comunicata al Consiglio comunale – per il tramite del suo Presidente – per l'adozione dei provvedimenti necessari a rimuovere le irregolarità riscontrate, oltre che al Sindaco e all'Organo di revisione del Comune di Barrafranca.

D I S P O N E

che l'ente trasmetta a questa Sezione i provvedimenti adottati per rimuovere le irregolarità riscontrate entro i termini di cui all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL ai fini della relativa verifica.

Così deciso in Palermo nella Camera di consiglio del 23 maggio 2013.

L'ESTENSORE
(Paolo Bertozzi)

IL PRESIDENTE
(Maurizio Graffeo)

DEPOSITATO IN SEGRETERIA
il 29 LUG. 2013

IL DIRIGENTE
(Dott.ssa Maria Di Francesco)