Deliberazione n. 331/2013/PRSP

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 27 novembre 2013, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo - Presidente

Stefano Siragusa - Consigliere - relatore

Licia Centro - Consigliere

******

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 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. 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 2011";

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 21 agosto 2011, 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;

vista la propria deliberazione n.186/2013/PRSP trasmessa con nota n.7126 del 29 luglio 2013 al Consiglio comunale al Sindaco e all'Organo di revisione di Barrafranca (EN) con la

quale la Sezione del controllo ha accertato per il rendiconto 2011 e il bilancio di previsione 2012 il permanere di talune criticità;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 501/2013/CONTR. in data 15 novembre 2013, con la quale la Sezione del controllo è stata convocata per il giorno 27 novembre 2013 a seguito della mancata adozione dei provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità riscontrate e/o a ripristinare gli equilibri di bilancio entro i termini di cui all'art.148 *bis* comma 3 del TUEL

udito il relatore Consigliere Stefano Siragusa;

ha emesso la seguente deliberazione.

******

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 213/2012, ha inteso rafforzare il quadro dei controlli sulla gestione finanziaria degli enti prevedendo 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 previsto l'obbligo, per gli enti interessati, di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, da trasmettere alla Sezione per le verifiche di competenza.

Nei casi più gravi, in assenza dei necessari interventi di correzione da parte degli enti, perdurando il pregiudizio per gli equilibri di bilancio, la Sezione, ove la verifica dia esito negativo, può precludere l'attuazione dei programmi di spesa per i quali sia accertata la mancanza di copertura o comunque l'insostenibilità finanziaria degli stessi. La sussistenza di squilibri meno rilevanti o di irregolarità non così gravi da richiedere l'adozione della pronuncia di accertamento potrà comunque, in chiave collaborativa, come previsto dall'articolo 7, comma 7 della legge 131/2003, giustificare eventuali segnalazioni 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.

In ogni caso l'ente interessato è tenuto a valutare le segnalazioni ricevuta 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.

******

Nella deliberazione 186/2013/PRSP trasmessa con nota n.7126 del 29 luglio 2013 a al Consiglio comunale, al Sindaco e all'Organo di revisione, la Sezione del controllo ha accertato per il rendiconto 2011 e il bilancio di previsione 2012 il permanere delle seguenti criticità:

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 600.000,00 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;

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, in quella sede, prendendo atto di quanto dichiarato dal rappresentante dell'amministrazione intervenuto in adunanza, ritenne di dover confermare la sussistenza delle criticità segnalate sulla base delle considerazioni riportate nella deliberazione 186/2013/PRSP che vengono ribadite qui di seguito per gli aspetti principali.

Per quanto riguarda il rendiconto dell'esercizio 2011, venne preliminarmente rilevato 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 già accertato la presenza di analoghe criticità e che, alla predetta deliberazione, ritualmente comunicata al Presidente del Consiglio comunale, oltre che al Sindaco e all'Organo di revisione, non fece seguito 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.

Dai dati contenuti nel rendiconto, come riportati nella relazione dell'Organo di revisione, emersero rilevanti criticità relative alla gestione dei residui: in primo luogo l'ente

aveva 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 risultavano pari ad euro 4.976.334,56 e rappresentavano il 64 per cento del totale. L'elevata incidenza dei predetti residui rispetto al corrispondente ammontare delle entrate accertate per i medesimi titoli comportava 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 attestava l'ammontare dei residui passivi del titolo I, pari ad euro 3.765.589,94, 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.

L'Ente aveva 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. Tale azione, soprattutto se reiterata nel tempo e per importi rilevanti, oltre a produrre un aggravio finanziario, 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 di riscuotere le entrate accertate in misura ragionevolmente sufficiente a provvedere con tempestività alle proprie necessità di spesa, senza ricorrere all'indebitamento. 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. 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.

L'organo di revisione del Comune di Barrafranca aveva 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 aveva precisato, sul punto, che l'ammontare dell'anticipazione concessa dalla regione sarebbe stata scontata con la decurtazione dei trasferimenti dal fondo delle autonomie, senza necessità quindi che l'ente provveda a particolari accantonamenti e la Sezione, nel rimarcare la necessità che a fronte della decurtazione dei trasferimenti regionali si provvedesse ad opportune riduzioni di spesa per i prossimi esercizi finanziari, richiedese la produzione, in sede di verifica delle misure correttive, della documentazione relativa all'anticipazione concessa dalla Regione.

Particolarmente critica era risultata la situazione relativa ai debiti fuori bilancio riconosciuti e ancora da riconoscere alla chiusura dell'esercizio 2011 par a euro 135.328,51.I

debiti ancora da riconoscere al termine dell'esercizio sono pari ad euro 133.123,03. Molto elevato era risultato l'ammontare delle passività potenziali indicate nella relazione sul rendiconto nella somma di euro 3.947.270,51.

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. Alla luce di tali considerazioni veniva richiesto 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.

Veniva ulteriormente rilevata la mancata adozione 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. 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.

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 ebbe a 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.

La Sezione ebbe inoltre a rilevare che, anche nell'esercizio finanziario 2011, il Comune non aveva 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 era emerso dal questionario compilato dall'organo di revisione, ammontava, 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. Venne ulteriormente rilevato che l'incidenza della stessa rispetto al totale della spesa corrente permaneva particolarmente elevata, attestandosi ad una percentuale prossima al 58 per cento, ciò che determinò, tra l'altro, il superamento del relativo parametro di deficitarietà strutturale.

Si era anche rilevata 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. La Sezione, nell'invitare l'amministrazione comunale ad attenersi alle indicazioni fornite, evidenziò 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).

Diversi dei profili di criticità sopra descritti trovarono riscontro nel superamento di cinque dei dieci 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.

Infine, con riguardo al bilancio di previsione 2012, i principali rilievi riguardavano, tra l'altro:

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;

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.

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

*****

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.

*****

Con nota datata 9 ottobre 2013 il Sindaco dell'Ente ha trasmesso proprie deduzioni non supportate da documenti a corredo.

Tali deduzioni non assumono il carattere di misure correttive, né risultano approvate dal competente Consiglio comunale.

Pertanto, a seguito della mancata adozione di provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità riscontrate ed a ripristinare gli equilibri di bilancio entro i termini di cui all'art.148 bis comma terzo del TUEL, è stata convocata l'adunanza pubblica del 27 novembre 2013, alla quale in rappresentanza dell'Amministrazione, era presente, su delega del Sindaco, il Rag. Antonio Zuccalà, capo del settore funzionale economico - finanziario, il quale riferiva genericamente che avrebbe interessato il Sindaco in ordine alla necessità di far adottare la delibera consiliare di adozione delle misure correttive.

*****

La Sezione, visti gli atti tutti, udito il rappresentante dell'Ente, ribadisce che l'adozione da parte del Consiglio comunale 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.

P. Q. M.

Accerta l'inadempimento del predetto obbligo, che 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 emerse dalle relazioni sul rendiconto del 2011 e sul bilancio di previsione del 2012.

A S S E G N A

Il termine di sessanta giorni dal ricevimento della presente deliberazione per l'invio a questa Sezione della delibera consiliare di adozione delle misure correttive ai sensi dell'art. 148 bis del T.U.E.L.

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 oltre che al Sindaco e all'Organo di revisione dei conti del Comune di Barrafranca.

Così deciso in Palermo nella camera di consiglio del 27 novembre 2013.

L'ESTENSORE

(Stefano Siragusa)

IL PRESIDENTE

(Maurizio Graffeo)

DEPOSITATO IN SEGRETERIA
il 18 DIC. 2013
IL FUNZIONARIO RESPONSABILE
Doris RASURA