

REPUBBLICA ITALIANA

La Corte dei conti

Sezione di controllo per la Regione siciliana

nell'adunanza del 7 luglio 2014, composta dai seguenti magistrati:

Maurizio Graffeo - Presidente  
Stefano Siragusa - Consigliere  
Gioacchino Alessandro - 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;

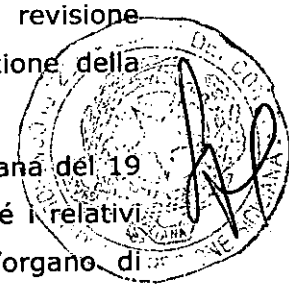
visto l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006);

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. 196/2013/INPR dell' 8 agosto 2013 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 2012";

vista la nota del Presidente della Sezione di controllo per la Regione siciliana del 19 agosto 2013, 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 Casteltermeni (AG) sul rendiconto 2012, pervenuta a questa Sezione tramite SIQUEL in data 4 febbraio 2014, e la successiva documentazione istruttoria;



richiamata la deliberazione n. 234/2013/PRSP di questa Sezione regionale di controllo, relativa al controllo finanziario sul rendiconto 2011;

vista l'ordinanza del Presidente della Sezione di controllo n. 96/2014/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 da parte dell'ente, a firma del responsabile dei servizi finanziari, del 3 luglio 2014, n. prot. 11811, acclarata al n. prot. Cdc 5758 in data 4 luglio 2014;

udito il relatore referendario Gioacchino Alessandro;

\*\*\*\*\*

**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

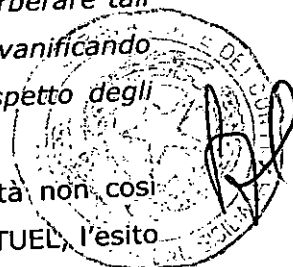
normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie.

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 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 2012 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 2011 ed il bilancio di previsione 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 gravità, 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 Casteltermini, ha formulato la richiesta di numerosi chiarimenti.

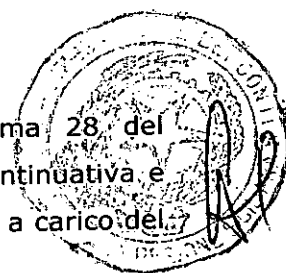
Nonostante le risposte fornite, ed alla luce degli approfondimenti istruttori, si è ritenuto il permanere delle seguenti criticità:

1. la presenza di residui attivi con anzianità superiore ai cinque anni non movimentati di cui ai titoli I e III (complessivamente pari a € 866.905,49) e del titolo VI (pari ad euro 321.208,30); risulta inoltre un disallineamento dei residui attivi e passivi riaccertati con riferimento alle partite di giro (titolo VI dell'entrata e titolo IV della spesa). A ciò si aggiunge il non corretto riaccertamento dei residui attivi non essendo fornite le motivazioni del mantenimento degli stessi; critica è stata anche la riscossione dei residui attivi vetusti iscritti in contabilità mediante ruoli (9,41%) e l'incidenza dei residui attivi vetusti dei titoli I e III ante 2010 (compreso) sull'avanzo di amministrazione (pari al 115,61%). Si rileva, in generale, una scarsa capacità di riscossione delle entrate proprie e viene, altresì, segnalata l'incertezza da parte dell'Ente nel quantificare l'ammontare degli avvisi di accertamenti da emettere per evasione tributaria al fine di effettuare le relative previsioni di bilancio per il corrente anno;

2. la presenza di una condizione strutturale di crisi di liquidità atteso il ricorso costante (365 giorni l'anno), sistematico e consistente ad anticipazione di tesoreria non restituita a fine esercizio (€ 1.097.038,19), con conseguente aggravio per l'ente anche in termini di spesa per interessi passivi; tale situazione di squilibrio della cassa persiste anche nel 2013 e nel 2014;
3. un ammontare consistente di debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio, di cui euro 217.198,75 relativi a spese di parte corrente (concentrati sull'acquisizione di beni e servizi senza impegno di spesa ai sensi dell'art. 194 comma 1 lett. e) del D.Lgs. 267/2000, ) ed euro 33.427,71 per sentenze esecutive. Il fenomeno assume carattere patologico ed è un fattore di potenziale squilibrio per il bilancio alla luce dei seguenti ulteriori elementi:
- il volume dei debiti ed il valore assunto dal relativo parametro di deficitarietà pari a 2.44% rispetto alla soglia (1%);
  - la persistenza della patologia anche nell'esercizio successivo per complessivi euro 374.316,81, e la presenza di diverse proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio pari a € 127.972,57, senza che siano stati predisposti adeguati accantonamenti a copertura dei futuri debiti e delle passività potenziali;
  - la presenza di pignoramenti di somme di denaro per € 10.302,62;
  - la presenza di elevati debiti certi e liquidi alla data 31/12/2012:
    - debiti per appalti di lavori pubblici per € 436.000,00;
    - debiti di parte capitale per € 39.000,00;
    - debiti di parte corrente per € 374.000,00;
- il cui ammontare risulta complessivamente superiore all'anticipazione concessa dalla C.D.P. ai sensi del d.l. 35/2013 per un importo pari ad euro 166.877,62;

4. in merito alle spese per il personale:

- il mancato adeguamento alle disposizioni di cui all'art. 9 comma 28 del d.l.78/2010, in presenza di spese per collaborazione coordinate e continuativa e altre forme di lavoro flessibile pari a € 39.429,00 nonché per la quota a carico del bilancio dell'Ente per il pagamento di l.s.u.;
  - l'elevata incidenza della medesima spesa sulla spesa corrente (52,54%), nonostante il mancato computo a tal fine delle somme relative alla stabilizzazione del personale precario quale contributo della Regione;
5. il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2012 (28/08/2013) rispetto ai termini di legge;
6. La quasi totalità dei profili di criticità rilevati sono già stati oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione relativamente al rendiconto 2010 (del. N. 314/2012) e al rendiconto 2011 (cfr. delibera N. 223 del 05/09/2013). A tal riguardo, in data 18



dicembre 2013, il Responsabile del servizio finanziario del Comune di Casteltermini ha trasmesso la delibera consiliare n. 57/2013 e relativi allegati in ordine ai provvedimenti correttivi adottati a seguito della pronuncia di accertamento n. 234/2013/PRSP. Dalla documentazione pervenuta e dalla successiva attività istruttoria condotta emerge, nel merito, che le suddette misure non sono, allo stato, sufficienti a superare compiutamente le criticità rilevate e che risultano permanere i motivi di preoccupazione per gli equilibri di bilancio già riscontrati nel precedente ciclo di controllo; pur dandosi atto che, con la menzionata deliberazione, l'ente dichiara di prevedere talune azioni di contrasto per l'esercizio 2013 -che sarà oggetto di successivo controllo-, in particolare: l'accantonamento prudenziale dell'avanzo di amministrazione non vincolato e del fondo di svalutazione crediti in misura superiore al minimo legislativo per ovviare alla problematica dell'elevato ammontare dei residui attivi; il riconoscimento dei debiti fuori bilancio che residuavano al 31.12.2011; interventi riduttivi sul fondo di parte variabile nonché politiche di contenimento della spesa corrente.

\*\*\*\*\*

All'odierna Adunanza pubblica, in rappresentanza dell'ente, che ha fatto pervenire la memoria citata in premessa, sono comparsi il vicesindaco, dr.ssa Cinzia Florio, e la responsabile del settore finanziario, dr.ssa Teresa Spoto, le quali si sono riportate ai contenuti della medesima memoria.

In sintesi, l'ente, sul punto 1, deduce che l'ente, a fronte del mantenimento in bilancio dei residui attivi non riscossi ha vincolato l'avanzo di amministrazione derivante dall'approvazione dei conti consuntivi degli anni precedenti, pari a oltre 2 milioni di euro. In particolare, di tale avanzo: 543,150,32 euro sono accantonati per le passività potenzialmente derivanti dal mancato introito di ruoli TARSU da parte dell'ATO GESA AG2 o da eventuali perdite sociali cui l'ente sarebbe tenuto a partecipare; 1.495.760,88 euro sono accantonate in esecuzione delle misure correttive previste nella delibera di G.M. n. 104/2013 e in quella consiliare n. 57/2013; 398.745,15 euro sono comprese tra l'avanzo vincolato quale fondo svalutazione crediti.

Sul punto 2 rinvia alla relazione sui possibili squilibri trasmessa in allegato alla relazione del collegio dei revisori del 14.5.2014.

In merito al punto 3. deduce che l'ente in sede di predisposizione del bilancio istituisce apposito stanziamento per affrontare gli oneri derivanti da possibili situazioni debitorie e provvede tempestivamente ad effettuare le necessarie variazioni di bilancio in caso di stanziamenti insufficienti e talvolta a concordare le rateizzazioni in più anni con i creditori ai sensi dell'art. 194, II comma, del TUEL

Sul punto 4. riferisce che le collaborazioni coordinate e continuative sono rese per il distretto socio sanitario ed interamente finanziate dalla Regione; che l'incidenza della

spesa del personale sulla spesa corrente è pari al 52,54% per effetto della spesa sostenuta per i contratti di diritto privato, ivi compresa la quota a carico della Regione, al netto della quale l'incidenza si ridurrebbe al 29,29%; che il fondo di parte variabile nel 2013 si è ridotto a 58.000,00 euro, a fronte della somma di 74.122,00 per effetto di quanto disposto in sede di misure correttive.

In sede di adunanza, il responsabile del servizio finanziario ha aggiunto che nel 2013 si è meglio affrontata la problematica dei residui attivi, essendo state fornite le motivazioni del mantenimento ed essendo state eliminate talune poste dubbie, e che l'avanzo di amministrazione non viene applicato essendo l'ente in anticipazione.

La Sezione, pur prendendo atto delle giustificazioni addotte rispetto ai motivi di deferimento dall'ente, non può tuttavia esimersi dal confermare i profili di criticità sopra riferiti, essendo dette giustificazioni in parte generiche (vedi ad esempio quanto riferito in ordine ai debiti fuori bilancio) ed in parte confermatrice dei rilievi ovvero inidonee al superamento dei rilievi. In effetti, già in sede di deferimento, dopo avere rilevato come pressoché tutti i profili di criticità riscontrati fossero stati oggetto di pronuncia di accertamento della Sezione relativamente al rendiconto 2010 (deliberazione di questa Sezione di controllo n. 314/2012/PRSP) e al rendiconto 2011 (deliberazione n. 234/2013/PRSP) si era dato atto dell'approntamento da parte dell'ente di taluni azioni correttive, segnatamente attraverso la delibera consiliare n. 57/2013, che oggi vengono sostanzialmente ribadite dall'ente (in particolare: l'accantonamento prudenziale dell'avanzo di amministrazione non vincolato e del fondo di svalutazione crediti in misura superiore al minimo legislativo per ovviare alla problematica dell'elevato ammontare dei residui attivi; il riconoscimento dei debiti fuori bilancio che residuavano al 31.12.2011; interventi riduttivi sul fondo di parte variabile nonché politiche di contenimento della spesa corrente). Ciò non toglie che l'effettiva portata risolutiva dei suddetti interventi sarà oggetto dei successivi controlli della Sezione, mentre allo stato, con riferimento a quanto accertato dall'esame del questionario sul rendiconto 2012, permangono i motivi di preoccupazione per gli equilibri di bilancio già riscontrati nel precedente ciclo di controllo.

Le deduzioni dell'ente e la relazione del responsabile dei servizi finanziari del maggio 2014 acquisita in sede istruttoria (all. 4 della risposta istruttoria) - pur evidenziando come taluni profili di precarietà degli equilibri di cassa siano riconducibili ai ritardi nell'erogazione dei trasferimenti della Regione - confermano il superiore avviso ed evidenziano il permanere delle difficoltà riscontrate, la cui attualità è dimostrata dall'asserita difficoltà ad assicurare un bilancio previsionale 2104 in equilibrio e dalla segnalazione obbligatoria del medesimo responsabile del settembre 2013 ai sensi dell'art. 153, comma 6, del T.U.E.L.

Per quanto riguarda gli equilibri di cassa, il ricorrente e consistente ricorso alle anticipazioni, l'entità sopra descritta, l'incapacità di rimborsare le stesse a fine esercizio,

con lo sfioramento del parametro del 5% rispetto alle entrate correnti, l'asserita persistenza delle tensioni anche nel 2013 e 2014, non possono che denotare un uso improprio dell'istituto dell'anticipazione di tesoreria: la circostanza che un istituto di carattere evidentemente eccezionale, sorto per ovviare a temporanee carenze di liquidità, da ricostituire prontamente, sia utilizzato quale consolidato strumento di finanziamento delle spese e piegato a finalità di ordinaria amministrazione rende palese l'esistenza di uno squilibrio strutturale di cassa nonché l'incapacità dell'ente di riscuotere le proprie entrate e l'inattendibilità del conto del bilancio derivante dalla probabile presenza di residui attivi insussistenti o inesigibili che alterano anche la determinazione del risultato di amministrazione (cfr. a tal proposito i profili richiamati al punto 1. del deferimento). Deve pure rilevarsi come tale prassi, atta a snaturare la funzione propria dell'anticipazione di tesoreria, già riscontrata da questa Sezione nei precedenti controlli, può costituire anche violazione dell'art. 119 della Costituzione che vieta agli enti locali di ricorrere ad indebitamento per finanziare spese correnti, oltre a produrre aggravio finanziario per l'ente per la corresponsione degli interessi sulle somme utilizzate.

Si invita, pertanto, l'ente a rafforzare le azioni intraprese sia sul lato delle politiche fiscali che su quello di contenimento delle spese, accompagnando le stesse con un monitoraggio costante sugli effetti prodotti da tali misure e all'adozione dei più tempestivi e strutturali interventi correttivi in caso di inefficacia delle suddette misure o di scostamenti rispetto ai parametri fisiologici.

La conferma di squilibri strutturali di bilancio che si collocano a monte delle tensioni di cassa è nei numerosi elementi segnalati al punto 1. del deferimento e confermati dall'ente (ad eccezione dell'asserito rispetto, a far data dall'esercizio 2013, dell'onere motivazionale sul mantenimento dei residui): la presenza di residui attivi con anzianità superiore ai cinque anni non movimentati di cui ai titoli I e III (complessivamente pari a € 866.905,49) e del titolo VI (pari ad euro 321.208,30); il non motivato riaccertamento dei residui; la bassa riscossione dei residui attivi vetusti iscritti in contabilità mediante ruoli (9,41%); l'elevata incidenza dei residui attivi vetusti dei titoli I e III antecedenti il 2011 sull'avanzo di amministrazione (pari al 115,61%); la scarsa capacità di riscossione delle entrate proprie ed infine le difficoltà segnalate dall'ente medesimo nella citata relazione ex art. 153, comma 6, del TUEL, in ordine alla quantificazione dell'ammontare degli avvisi di accertamenti da emettere per evasione tributaria al fine di effettuare le relative previsioni di bilancio per il corrente anno sono elementi univoci del permanere della criticità. A ciò si aggiunga pure il disallineamento dei residui attivi e passivi riaccertati con riferimento alle partite di giro (titolo VI dell'entrata e titolo IV della spesa).

L'accantonamento ed i vincoli sull'avanzo apposti dall'ente sono, in siffatto quadro, misure prudenziali minime, corrispondenti ai più basilari principi contabili e a precise imposizioni legislative (stante l'utilizzo di anticipazioni di tesoreria), ma non assumono portata risolutiva. L'ente deve affrontare il problema a monte, come già sollecitato,





attraverso una corretta e rigorosa ricognizione dei residui attivi ed il rispetto dei principi contabili relativi all'utilizzo delle partite di giro, attenendosi alle prescrizioni formulate già nella deliberazione n. 313/2012/PRSP e richiamate nella successiva deliberazione n. 234/2013/PRSP.

Passando all'esame del punto 3 del deferimento, le generiche deduzioni dell'ente confermano il rilievo mosso: nell'esercizio esaminato il volume dei debiti ed il valore assunto dal relativo parametro di deficitarietà è stato pari a 2.44% delle entrate correnti, più del doppio rispetto alla soglia (1%) prevista quale parametro di deficitarietà; la patologia persiste anche nell'esercizio successivo per complessivi euro 374.316,81 e neppure è stata smentita la circostanza, emersa in sede istruttoria, della pendenza di diverse proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio pari a € 127.972,57, senza che siano stati predisposti adeguati accantonamenti a copertura dei futuri debiti e delle passività potenziali.

Destà, poi, preoccupazione la circostanza che trattasi di debiti fuori bilancio derivante da acquisizioni di beni e servizi al di fuori delle necessarie procedure e coperture contabili ex art. 194 TUEL, lett. e). Ciò denota una prassi assolutamente contraria a basilari principi di salvaguardia degli equilibri di bilancio: a causa dell'esiguità degli stanziamenti, inidonei a far fronte a spese obbligatorie ed improcrastinabili, le esigenze di spesa vengono ugualmente soddisfatte in violazione delle regole giuscontabili, trasformando il debito fuori bilancio, da evento straordinario ad ordinaria modalità di gestione della spesa.

Come reiteratamente segnalato dalla Sezione, i responsabili dei servizi hanno l'obbligo di effettuare periodiche ricognizioni (art. 193 del TUEL) ai fini di un controllo concomitante e costante della situazione gestionale, teso alla tempestiva segnalazione delle passività all'organo consiliare. Per quest'ultimo, una volta accertata la sussistenza dei presupposti di cui all'art. 194 del TUEL, il riconoscimento della legittimità costituisce atto dovuto e vincolato (principio contabile 2.96), da espletare senza indugio, al fine di evitare indebito aggravio di spesa per maturazione di oneri accessori. Giova, pure, rammentare che la funzione di tale delibera di consiglio non è solo quella di ricondurre all'interno del sistema del bilancio un fenomeno di rilevanza finanziaria che è maturato al di fuori delle normali procedure di programmazione e di gestione delle spese ma anche una funzione giuscontabilistica individuabile nella salvaguardia degli equilibri di bilancio (da garantire mediante l'individuazione delle risorse necessarie a finanziare il debito), ed una funzione garantista, consistente nell'accertamento di chi sia responsabile della formazione della fattispecie debitoria che si è formata al di fuori della ordinaria contabilità dell'ente.

Ai fini della salvaguardia degli equilibri di bilancio l'ente, una volta definita la situazione ancora pendente, deve effettuare un'attenta ricognizione di tutte le situazioni suscettibili di provocare esborsi e a porre in essere tutte le misure idonee ad evitare

aggravi di spesa rispetto agli stanziamenti di bilancio, attuando nell'immediato un tempestivo ripristino dell'equilibrio di gestione attraverso un'oculata programmazione nonché attraverso la modifica, se necessaria, delle priorità di spesa già programmate.

Per quanto riguarda i rilievi relativi alla spesa del personale (punto 4.) deve osservarsi quanto segue:

a) la giurisprudenza contabile ha avuto modo di precisare che i limiti alla spesa per i contratti del personale temporaneo o con rapporto di lavoro flessibile, introdotti dall'art. 9, comma 28, del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, convertito nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, così come modificato dall'art. 4, comma 102, della legge n. 183 del 12 novembre 2011 (legge di stabilità per il 2012), poi oggetto di ulteriori modifiche ed integrazioni, costituiscono principi di coordinamento della finanza pubblica nei confronti degli enti locali, i quali sono tenuti conformarsi ai detti principi (cfr. Corte dei conti, Sez. riunite, 17.4.2012 n. 11). La medesima giurisprudenza ha contestualmente precisato che nel caso in cui un'applicazione diretta della norma dovesse impedire l'assolvimento delle funzioni fondamentali dell'ente locale e non esistessero altri possibili rimedi organizzativi per fronteggiare la situazione è possibile, ma solo attraverso un atto normativo dell'ente che evidenzi tali particolari necessità, procedere all'adattamento del vincolo a condizione che vengano raggiunti gli obiettivi di fondo della disciplina e che venga assicurata la riduzione di spesa per le varie forme di assunzioni temporanee elencate. Il legislatore ha, poi, inserito nel testo originario la previsione per le autonomie locali alcune deroghe al predetto obbligo di contenimento della spesa (cfr.: il d.l. n. 216/2011 all'art. 1, comma 6 bis; il d.l. n. 16/2012 all'art. 4 ter, comma 12, nonché il d.l. n. 76/2013 all'art. 9, comma 12) di talché a partire dal 1 gennaio 2013, ferma restando in linea generale l'applicazione della limitazione al 50% della spesa del 2009, posta dall'art. 9 comma 28 del d.l. n. 78/2010, gli enti locali potranno rispettare, in relazione a quelle strettamente necessarie a garantire l'espletamento delle attività nei settori di polizia locale, istruzione pubblica e servizi sociali, il limite della spesa sostenuta per le medesime finalità nel corso dell'anno 2009. L'ente dovrà, pertanto, adeguarsi a tali disposizioni, tenendo conto che il ricorso a collaboratori esterni è ipotesi distinta dall'utilizzo di unità di personale all'interno di uffici convenzionati da parte dei comuni associati. Solo quest'ultima fattispecie, infatti, secondo un orientamento giurisprudenziale, può essere esentata dai rigidi vincoli percentuali riferiti alla corrispondente spesa del 2009 in quanto conseguenza di scelte organizzative imposte a livello normativo e tese a favorire le economie di scala derivanti dalla gestione associata (cfr. Corte dei conti, sez. Puglia, deliberazione n. 99/2012).

b) Per quanto riguarda l'elevata incidenza della spesa del personale su quella corrente va ribadito come secondo la consolidata giurisprudenza delle Sezioni Riunite della Corte dei conti e di questa Sezione la voce "spesa di personale", quando è riferita all'obiettivo di contenimento basato sul raffronto con la spesa corrente, deve tenere

conto di tutte le componenti, siano esse incluse o escluse dall'art.1, c.557 della L.296/2006 che, invece, considera la spesa di personale rispetto alla spesa storica.

Pertanto, pur dandosi atto della riduzione dei fondi destinati alla parte variabile della contrattazione, l'ente dovrà adottare ogni altro intervento necessario al contenimento della spesa e al ripristino delle condizioni che consentono il rispetto delle disposizioni normative sopra rilevate.

Sui punti 5. e 6. l'ente non ha formulato alcuna deduzione.

In ordine a quest'ultimo profilo, relativo all' insufficienza delle misure correttive, la Sezione, nel dare atto dell'attenzione e dell'impegno profuso dall'ente, delle cui portate comunque non risolutive si è già riferito, deve invitare a proseguire le azioni intraprese e ad affrontare con maggiore incisività quei profili di criticità che, alla luce del presente controllo, risultano persistere e recare pregiudizi agli equilibri di bilancio.

Pertanto, la Sezione non può che confermare, in conclusione, i rilievi mossi in ordine ai motivi di deferimento nei termini sopra riferiti.

Dette criticità necessitano di compiuta attuazione e di un attento monitoraggio con riferimento alla salvaguardia degli equilibri complessivi e di cassa. Il carattere strutturale delle stesse, gli squilibri di bilancio che denotano, unitamente al riemergere dei motivi di deferimenti a seguito della presente attività di controllo, sia pure in presenza di taluni miglioramenti e di un approccio generale connotato dalla consapevolezza degli squilibri, rendono necessaria una più approfondita disamina da parte dell'ente, atteso peraltro la finalità del presente controllo che, come ricordato dalla giurisprudenza costituzionale richiamata in premessa, è ascrivibile al riesame di legalità e di regolarità delle gestioni finanziarie, da intendersi in una rinnovata prospettiva dinamica, in cui il confronto tra fattispecie e parametro normativo è finalizzato proprio all'adozione di misure correttive funzionali da parte dell'ente in grado di rimuovere le criticità e garantire il rispetto complessivo degli equilibri di bilancio.

Restano preoccupanti ed assai significative, tra l'altro, le tensioni di liquidità e la consistenza del fenomeno dei debiti fuori bilancio - entrambe si mantengono ben oltre il limite previsto nel relativo parametro di deficitarietà strutturale - nonché la problematica dei residui attivi, tuttora irrisolta, nonostante i vincoli prudenzialmente e doverosamente apposti sull'avanzo di amministrazione. Deve, poi, sollecitarsi, ancora una volta, un'attenta e tempestiva verifica, in sede di adozione delle misure correttive, dei debiti pregressi per acquisizione di beni e servizi che espongono il bilancio dell'ente a situazioni di ulteriore squilibrio.

Resta, infine, inteso che in riferimento ai singoli motivi di deferimento sopra segnalati e alle criticità evidenziate l'ente dovrà altresì adottare ulteriori puntuali misure correttive e relazionare alla Sezione nei termini di legge per le necessarie verifiche.

A tal riguardo il Collegio evidenzia come le verifiche demandata alla Corte, per la varietà delle situazioni, la loro diversa complessità, anche in ragione delle dimensioni

dell'ente e della gravità delle irregolarità riscontrate, può richiedere accertamenti articolati. D'altro canto, vanno tenute presenti le esigenze di speditezza dell'attività amministrativa e i connessi obiettivi di efficacia, efficienza ed economicità, da conciliare con il valore della tutela degli equilibri di finanza pubblica. Ritiene, pertanto, la Sezione che per salvaguardare dette finalità, esse appaiono soddisfatte laddove l'attività di verifica venga avviata da parte della Sezione, pur potendosi concludere, in relazione agli approfondimenti che, a seconda dei casi, si rendessero necessari, in un momento successivo, anche in relazione alla necessità di attendere che i provvedimenti adottati dall'Amministrazione svolgano i loro effetti.

Al contempo si deve osservare che l'effetto preclusivo sulle spese o sui programmi di spesa privi di copertura o sostenibilità finanziaria, laddove ne ricorrano i presupposti e come sopra precisato, opera *ex lege*, nel caso non vengano trasmessi i provvedimenti correttivi, ovvero qualora su di essi intervenga una verifica negativa della Sezione, così come deve essere rispettato il disposto di cui all'art. 191, comma 5, del TUEL, qualora emergesse la presenza di debiti fuori bilancio per i quali l'ente non abbia validamente adottati i provvedimenti di cui all'articolo 193 del TUEL e che, in ogni caso, fermo restando quanto segnatamente disposto con la presente deliberazione, la concreta ed effettiva applicazione dell'effetto preclusivo è rimesso alla piena responsabilità degli amministratori e funzionari, e potrà essere accertata dalla Sezione nei successivi momenti di verifica della gestione finanziaria dell'Ente.

P. Q. M.

accerta la presenza, allo stato degli atti e nei termini evidenziati, dei sopra menzionati profili di criticità con riferimento ai surriferiti motivi di deferimento.

ORDINA

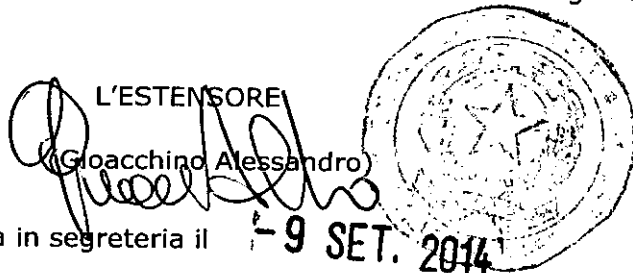
che, a cura del Servizio di supporto della Sezione di controllo, copia della presente pronuncia sia comunicata al Consiglio comunale - per il tramite del suo Presidente - ai fini dell'adozione delle necessarie misure correttive oltre che al Sindaco e all'organo di revisione del Comune di Casteltermini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

DISPONE

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

Così deciso in Palermo nella Camera di Consiglio del 7 luglio 2014.

L'ESTENSORE  
(Giacchino Alessandro)



IL PRESIDENTE  
(Maurizio Graffeo)

Depositata in segreteria il

9 SET. 2014

IL FUNZIONARIO RESPONSABILE

Boris RASURA