

REPUBBLICA ITALIANA
La
Corte dei conti
in
Sezione regionale di controllo per la Puglia

composta dai magistrati:

Consigliere	Luca Fazio	Presidente f.f.
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addesso	

A seguito dell'adunanza pubblica del 9 ottobre 2014 ha assunto la seguente deliberazione.

Visti:

- il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;
- la legge 21 marzo 1953, n. 161;
- la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, e ss. mm. ii.;
- la legge 14 gennaio 1994, n. 20, recante "Disposizioni in materia di giurisdizione e controllo della Corte dei conti";
- il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il Testo unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali (TUEL);
- la legge 5 giugno 2003, n. 131;
- la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, comma 166 e seguenti;
- il decreto legislativo 6 settembre 2011, n. 149;
- il decreto legge 10 ottobre 2012, n. 174, convertito, con modificazioni, in legge 7 dicembre 2012, n. 213;

- le linee guida e i relativi questionari per gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali, approvate in relazione al Rendiconto della gestione 2011 e 2012 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti rispettivamente con deliberazione n. 10/SEZAUT/2012 del 18/06/2012 e con deliberazione n. 6/2013/AUT/INPR in data 22 febbraio 2013;
- la nota istruttoria (prot. n. 2414 Cdc del 10/07/2014) indirizzata al comune e all'Organo di revisione e le controdeduzioni relative al consuntivo 2011 e 2012 (pervenute rispettivamente in data 4 agosto 2014 e 12 settembre 2014), entrambe a firma del Sindaco e dell'Organo di Revisione;
- le osservazioni conclusive del Magistrato relatore;
- l'ordinanza n. 54/2014 in data 25 settembre 2014 con la quale il Presidente f.f. della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica per l'esame delle criticità evidenziate nelle suddette osservazioni finali;
- le memorie pervenute in data 8 ottobre 2014 mediante Sistema SIQuEL;

Udito il relatore Ref. Rossana De Corato;

Udito, in rappresentanza del comune di Castellaneta (TA), il Sindaco - avv. Giovanni Gugliotti, il Direttore di Ragioneria - dott.ssa Francesca Capriulo, e il Segretario comunale reggente - dott. Giovanni Sicuro.

Ritenuto in

FATTO

In data 19 marzo 2013 è pervenuta la relazione dell'Organo di Revisione del comune di Castellaneta (17.229 abitanti) sul rendiconto 2011 redatta ai sensi dell'art. 1 comma 166 della L. n. 266/2005 in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n.10/SEZAUT/2012 del 18/06/2012 e, successivamente, in data 5 febbraio 2014 è pervenuta la relazione dell'Organo di revisione sul rendiconto 2012 redatta ai sensi dell'art. 1 comma 166 della L. n. 266/2005 in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 6/2013/AUT/INPR in data 22 febbraio 2013.

A seguito dell'attività istruttoria avviata con nota indirizzata al comune ed all'Organo di revisione in data 10/07/2014, sono stati chiesti chiarimenti e precisazioni in ordine a numerosi aspetti della gestione finanziaria.

L'amministrazione comunale ha fornito i chiarimenti richiesti con memorie pervenute in data 4 agosto 2014 e 12 settembre 2014.

Il magistrato istruttore, non avendo ritenuto i suddetti chiarimenti idonei a superare i rilievi formulati, ha depositato le osservazioni finali, evidenziando i profili di criticità emergenti dall'esame dei rendiconti 2011 e 2012.

Il Presidente ha fissato in data odierna pubblica adunanza, in prossimità della quale l'Amministrazione ha presentato, tardivamente rispetto al termine del 3 ottobre 2014 fissato nella suindicata ordinanza, una memoria illustrativa (in data 8 ottobre 2014) a

firma del Sindaco.

Le osservazioni del magistrato istruttore hanno ad oggetto le seguenti criticità:

Rendiconto 2011

1. Tardiva approvazione del rendiconto

Dai chiarimenti presentati dall'ente si evince che il notevole ritardo nell'approvazione del Rendiconto 2011 (Del. C.C. n.18 del 28/09/2012) è da imputare alle *"...elezioni amministrative per il rinnovo delle cariche di Sindaco e Consiglio..."*.

Appare opportuno evidenziare che anche prima dell'entrata in vigore del D.L. 174/2012, che ha previsto (a partire dal rendiconto 2012) la possibilità di scioglimento dell'organo consiliare nel caso di mancata approvazione del rendiconto entro i termini stabiliti dalla legge, l'approvazione di tale atto, oltre il termine stabilito dalla legge, non era (e non è) priva di conseguenze.

In merito è utile ricordare che gli enti locali per i quali non sia intervenuta, nei termini di legge, la deliberazione del rendiconto, fino alla relativa approvazione, sono soggetti ai controlli previsti per gli enti locali strutturalmente deficitari (art.243 Tuel). Si richiama, inoltre, per quanto in argomento, il disposto dell'art.187, co.3, dell'art.203, co.1 e dell'art.161, co.3 Tuel.

Il comune ha precisato, tuttavia, che sono state comunque rispettate le prescrizioni previste dal TUEL ed in particolare:

- utilizzo dell'avanzo di amministrazione solo a rendiconto approvato;
- ricorso all'indebitamento a rendiconto approvato;
- certificati sul consuntivo presentati nei termini previsti dalla legge.

2. Lento e parziale recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni dell'I.C.I. e della T.A.R.S.U. negli esercizi 2011 e 2012

Dall'analisi del recupero dell'evasione tributaria (ICI e TARSU) nell'anno 2011 si rileva che l'ente, a fronte di un valore accertato pari ad € 333.000,00 ha avuto riscossioni in conto competenza nulle. Dalla nota di risposta si evince che per l'ICI, seppur in più esercizi, si è provveduto alla riscossione completa dell'importo complessivo di € 100.000,00; mentre, per la TARSU, a fronte di un valore accertato di € 233.000,00, circa € 125.000,00 non risultano ancora riscossi, evidenziando una lenta e parziale capacità di riscossione da parte dell'ente (inferiore al 50%).

Medesima problematica è stata rilevata nel rendiconto 2012, ove a fronte di un accertamento complessivo ICI e TARSU pari ad € 154.952,00, ad oggi risultano riscossi solo € 34.471,53 perpetuando il *"trend"* fortemente negativo delle riscossioni a titolo di recupero evasione tributaria.

Il comune ha precisato che la lenta riscossione è attribuibile alla carenza di organico, sia in termini numerici che con riferimento alle qualifiche funzionali, non superabile in quanto

l'ente soggiace ai vincoli e limiti imposti dalla vigente normativa alle nuove assunzioni.

Il Sindaco, in sede di adunanza, ha rappresentato che era intenzione dell'amministrazione conferire ad un ditta esterna l'attività propedeutica all'accertamento, al fine di rendere più efficace la funzionalità dell'Ufficio Tributi, ma, a seguito di forti resistenze intervenute da varie parti, la gara per l'individuazione del contraente è stata annullata.

Il Direttore di Ragioneria ha precisato che gli avvisi di accertamento sono sempre stati notificati verso la fine dell'esercizio finanziario di riferimento, tuttavia, la tempistica della riscossione ha determinato incassi sostanzialmente nulli durante l'anno di competenza; inoltre, ha confermato che, nei tre anni successivi, sono state emesse le relative ingiunzioni di pagamento, scongiurando il rischio d'incorrere nella prescrizione.

3 Riscontro dei risultati della gestione e criticità relative alla cancellazione dei residui attivi.

In sede istruttoria era stato richiesto di specificare la natura e l'entità dei minori residui attivi riaccertati, pari ad € 325.172,42, e dei minori residui passivi riaccertati, pari ad € 91.516,72. Inoltre, l'ente avrebbe dovuto specificare, per ciascuna posta in bilancio, l'anno di provenienza del residuo.

Dalla nota pervenuta in data 4 agosto 2014 non si evinceva la natura delle voci di bilancio alle quali si riferivano gli importi comunicati, bensì s'individuavano "genericamente" i titoli di imputazione di tali residui e gli anni di riferimento, né erano fornite altre informazioni in merito alle motivazioni della cancellazione operata (prescrizione, sopravvenuta inesigibilità, inesistenza ecc.), né era specificato se erano state intraprese azioni di recupero volte ad interrompere l'eventuale prescrizione.

Solo successivamente, a seguito del deferimento dinanzi alla Sezione, il comune ha indicato nel dettaglio la tipologia di residui cancellati e l'anno di riferimento.

Da quanto documentato si evince che, per quel che concerne i residui attivi, è stata effettuata una cospicua cancellazione di € 138.001,65 (di cui € 88.385,10 risalenti al 2002) rinvenienti dal Titolo I, ma non sono state esplicitate le motivazioni che hanno indotto il comune a mantenere per un tempo così lungo (più di dieci anni) un residuo ormai da tempo inesigibile.

4 Presenza di cospicui residui attivi vetusti con particolare riferimento ai Titoli I e III risultanti dal rendiconto 2011 e 2012

Nel corso dell'istruttoria era stato chiesto di relazionare, fornendo un dettagliato prospetto, in merito alla tipologia, all'entità, all'anno di riferimento e alla relativa esigibilità dei residui attivi ante 2007, iscritti nel Titolo I per € 795.610,41, nel Titolo III per € 518.040,46, atteso che, nel corso dell'esercizio 2011, la movimentazione è risultata modesta.

Medesimo rilievo era stato formulato con riferimento 2012.

Dai chiarimenti forniti dall'ente tali residui sarebbero riconducibili prevalentemente all'ICI e alla TARSU. Nel primo caso, si tratterebbe di un "unico grande contribuente" nei

confronti del quale si è proceduto ad ingiunzione di pagamento nel dicembre 2013 e all'emissione di ruoli coattivi tramite Equitalia Sud S.p.a.; nel caso, invece, della Tarsu i relativi ruoli coattivi sarebbero stati consegnati al concessionario per la riscossione, che è la Soget S.p.a..

Con nota dell'8 ottobre 2014 e nel corso dell'adunanza pubblica, l'ente ha specificato che sono state emesse nel 2013 ingiunzioni di pagamento e, a breve, la documentazione verrà trasmessa ad Equitalia Spa per l'attivazione della procedura coattiva di riscossione. Inoltre, il Direttore di Ragioneria ha precisato che tali crediti sono, in prevalenza, riconducibili a un contribuente – persona giuridica (Villaggio turistico) che è moroso dal 2006 e con il quale il comune ha tentato di concludere una transazione, garantita da ipoteca di I grado, o comunque da polizza fideiussoria; tuttavia, il debitore non è stato in grado di presentare tali garanzie e, conseguentemente, la transazione non è stata più stipulata.

Su esplicita richiesta formulata dal Magistrato relatore, il Direttore di Ragioneria ha precisato che, probabilmente, la Società debitrice si trova in gravi difficoltà finanziarie, tanto da far ritenere possibile l'esistenza di una procedura di liquidazione.

Il Segretario generale ha rappresentato che per la vicenda riguardante il "contribuente moroso" in questione, il comune ha affidato un incarico ad un legale per recuperare quanto non pagato e ha chiarito, per completezza d'informazione, che si tratta di una Società divisa in due "entità societarie", di cui la più piccola si trova in stato di liquidazione.

Con riferimento ai residui attivi iscritti al titolo III per l'importo € 518.040,46 dalla documentazione pervenuta si evince che è riconducibile a fitti attivi da fabbricati, proventi per parcheggio "bosco pineto", proventi per servizio di depurazione e proventi da impianti sportivi.

L'Ente ha dichiarato di aver effettuato ripetuti solleciti, tuttavia non ha specificato, né tantomeno comprovato, nei confronti di quali crediti ha effettuato i solleciti di pagamento, né ha chiarito le ragioni del mantenimento di tali residui vetusti in bilancio.

Nel corso della pubblica adunanza l'ente ha rappresentato che non sussistono considerevoli crediti derivanti da mancato versamento di canoni demaniali.

5 Consistenti residui passivi del Titolo II sensibilmente superiori al dato dei residui attivi del Titolo IV e V, riferiti al rendiconto 2011 e 2012

Nel corso dell'istruttoria si era chiesto di chiarire la sussistenza tra i residui passivi vetusti (ante 2007) imputati al Titolo II, del cospicuo importo di € 2.637.598,35 e di specificare la tipologia di spesa, l'anno a cui si riferivano e le motivazioni ascrivibili al mancato pagamento delle suindicate spese. Inoltre, era stato evidenziato che risultava una considerevole discrepanza (€ 1.441.383,39) fra gli importi iscritti fra i residui passivi del Titolo II e i residui attivi vetusti del Titolo IV e V.

Anche nel rendiconto 2012, con riferimento ai residui vetusti (ante 2008) imputati al

titolo II della spesa e ai titoli IV e V dell'entrata, era stato sollevato il medesimo rilievo, non registrandosi alcun miglioramento in termini di movimentazione degli stessi.

Analogo elemento di criticità si evinceva, nel rendiconto 2012, con riferimento agli importi complessivamente considerati, infatti, la differenza (al 31 dicembre 2012) tra i residui passivi del titolo II, rispetto ai residui attivi dei titoli IV e V, evidenziava il cospicuo importo di € 3.872.269,99.

Contestualmente, era stato chiesto di esplicitare le motivazioni di tali discrasia che, presumibilmente, derivavano dal mancato pagamento delle spese per opere pubbliche.

Il comune, con nota in data 8 ottobre 2014, ha rappresentato che risulta particolarmente difficoltoso individuare esattamente lo stato di avanzamento dei lavori delle opere pubbliche in corso di realizzazione, in quanto l'ufficio tecnico è stato interessato, negli ultimi anni, dal susseguirsi di più responsabili di area.

Inoltre, ha specificato che nelle suindicate indicazioni di spesa bisogna distinguere tra opere finanziate da fondi pubblici o da mutui, le cui somme rimosse e non pagate sono incassate e vincolate in Banca d'Italia, e le opere finanziate con altre entrate di bilancio dell'ente.

Nulla, tuttavia, è stato esplicitato in merito alla tipologie delle "altre entrate di bilancio" e all'apposizione di vincoli sull'avanzo di amministrazione, ovvero alla sussistenza degli stessi sulla cassa.

6 Cospicua presenza di debiti fuori bilancio e superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 8) negli esercizi finanziari 2011 e 2012

Dal consuntivo 2011 e 2012 si evincono numerosi debiti fuori bilancio.

La ricorrenza di tale debitoria, fonte di possibili rischi per gli equilibri di bilancio, è comprovata dal parametro di deficitarietà n. 8), che rileva nel triennio il rapporto tra i debiti fuori bilancio ed entrate correnti, il cui calcolo, con riferimento agli anni 2011 e 2012, viene di seguito indicato:

Debiti Fuori Bilancio	2011	2012
lett. a) ex art. 194 TUEL	€ 529.425,75	€ 188.397,95
lett. d) ex art. 194 TUEL	€ 473.114,64	
lett. e) ex art. 194 TUEL	€ 222.244,63	€ 175.581,53
TOTALE	€ 1.224.785,02	€ 363.979,48
Parametro 8) ex DM 24/09/2009	9,38%	2,58%

Dalla documentazione pervenuta si evidenzia che una cospicua parte della debitoria (riconducibile all'art. 194 comma 1, lett. e)), è maturata in esercizi precedenti al 2011 e al 2012.

Da quanto acquisito agli atti si evince il sistematico ricorso dell'Ente a tale procedura eccezionale di riconoscimento di debiti fuori bilancio, per il pagamento anche di spese

evidentemente "ordinarie" e dunque prevedibili e contabilmente preventivabili ("prestazione per consulenza editoriale, noleggio impianto audio e luci, fornitura per bombole GPL per mensa ex Enaoli, fattura per biglietti abbonamento mensili rilasciati a titolo gratuito sulla tratta Castellaneta – Castellaneta Marina, fornitura opere varie su CD rom, noleggio palco e video proiettore, fuochi d'artificio ecc.").

Inoltre, dalla documentazione depositata è emerso che il riconoscimento di una parte della debitoria (€ 188.397,95), pur essendo formalmente riconducibile alla tipologia di cui all'art. 194 comma 1 lett. a) del TUEL, ovvero derivante da sentenze esecutive, in realtà, deriverebbe da pregresse acquisizioni di beni e servizi effettuate senza l'assunzione del relativo impegno di spesa. Il mancato tempestivo riconoscimento di tali debiti ha determinato, di conseguenza, l'esperimento di azioni giudiziarie e pignoramenti che hanno prodotto un incremento dell'importo originario del credito.

Tali considerazioni sono anche esplicitate nel parere reso dal Collegio dei revisori dei conti alla delibera di Consiglio comunale n. 31 del 28 novembre 2012, avente ad oggetto: *"Salvaguardia degli equilibri di bilancio ai sensi degli artt. 193 e 194 del TUEL"*.

Inoltre, a tale importo si aggiunge la somma di € 153.581,30 riconosciuta ai sensi dell'art. 194 comma 1 lett. e) del TUEL, derivante dal servizio di raccolta rifiuti -

7 Errata allocazione nei servizi in conto terzi

In sede istruttoria erano stati chiesti chiarimenti in relazione alla voce "rimborsi cauzionali", in quanto inspiegabilmente non contabilizzata nella categoria "depositi cauzionali", bensì in "altre per conto terzi".

L'ente, con nota pervenuta in data 4 agosto 2014, ha spiegato che trattasi di restituzione di somme non aventi natura cauzionale.

Con memorie in data 8 ottobre 2014 l'ente ha precisato che erroneamente nella Relazione dell'Organo di revisione era stata indicata la dicitura "rimborsi cauzionali", anziché "fondo per conto terzi", tuttavia non chiarisce la contabilizzazione di tali voci nell'ambito dei servizi per conto terzi.

8 Presenza di parametri di deficitarietà strutturali n. 4) e 5)

L'ente ha confermato la violazione dei parametri di deficitarietà

In merito al parametro 4, i residui passivi complessivi iscritti sul Titolo I al 31/12/2011 ammontavano ad € 5.241.365,82, su un totale di impegni pari ad € 12.132.797,04.

Pertanto, il parametro di deficitarietà, calcolato ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009, risulta pari al 43,00%, a fronte del valore limite del 40%.

Per quanto concerne la violazione del parametro 5), ovvero l'esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiori allo 0,5% delle spese correnti, l'ente confermando la violazione del suindicato parametro ha comunicato il calcolo per l'esercizio 2011 che risulta essere pari a 3,75.

Rendiconto 2012

1 Errata compilazione della tabella relativa alla "Verifica degli equilibri di parte corrente e di parte capitale"

Nel corso dell'istruttoria era stata rilevata la discordanza dei risultati relativi agli equilibri di competenza, sia di parte corrente che di parte capitale. A seguito di ulteriori approfondimenti in merito, l'ente ha dichiarato, con nota in data 8 ottobre 2014, che l'Organo di revisione provvederà a correggere i dati errati direttamente nel sistema SIQuEL.

2 Risultato di amministrazione - Fondo svalutazione crediti

Dalla documentazione acquisita risultava che il comune esponeva un risultato di amministrazione vincolato pari a complessivi € 975.754,84 di cui € 328.412,72 a titolo di "avanzo da fondo svalutazione crediti", senza fornire ulteriori precisazioni in merito.

Con nota in data 8 ottobre 2014 ha chiarito che trattasi dell'importo corrispondente al fondo svalutazione crediti per l'esercizio 2012.

3 Lenta e parziale riscossione delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del Codice della Strada

Nel corso dell'istruttoria era stato evidenziato che sussistevano alcune criticità nella riscossione delle sanzioni amministrative relative alle violazioni al Codice della Strada, infatti, a fronte di un accertamento pari ad € 75.000,00, ad oggi risultano riscossi solo € 37.828,00.

Con nota in data 8 ottobre 2014 il comune ha ritenuto di riportarsi integralmente a quanto già segnalato con riferimento al rilievo sul "recupero evasione tributaria", in quanto le difficoltà nella riscossione di tale tipologia di entrate sono riconducibili alle medesime problematiche gestionali.

4 Riscontro dei risultati della gestione e criticità relative alla cancellazione dei residui attivi.

In sede istruttoria era stato richiesto di specificare la natura e l'entità dei minori residui attivi riaccertati, dell'importo di € 1.085.346,39, e dei minori residui passivi riaccertati, di € 1.249.781,24. Inoltre, l'ente avrebbe dovuto specificare, per ciascuna posta in bilancio, l'anno di provenienza del residuo.

Dalla nota pervenuta in data 10 settembre 2014 non si evinceva la natura delle voci di bilancio alle quali si riferivano gli importi comunicati, bensì s'individuano "genericamente" i titoli di imputazione di tali residui e gli anni di riferimento, né erano state fornite altre informazioni in merito alle motivazioni della cancellazione operata (prescrizione, sopravvenuta inesigibilità, inesistenza ecc.), né era specificato se erano state intraprese azioni di recupero volte ad interrompere l'eventuale prescrizione.

Solo successivamente, a seguito del deferimento dinanzi alla Sezione, il comune ha indicato nel dettaglio la tipologia di residui cancellati e l'anno di riferimento.

Da quanto documentato si evince che, per quel che concerne i residui attivi, è stata effettuata una cospicua cancellazione di € 149.022,13 rinvenienti dal Titolo I, di cui € 113.012,27 accertati nel 2010 e riconducibili a "minori accertamenti TARSU e TOSAP".

Tuttavia, non è stata chiarita la motivazione di tale "minor accertamento" a distanza di soli due esercizi finanziari.

Ulteriore cancellazione è stata operata nel Titolo III per l'importo di € 181.736,51 (di cui € 11.556,06 risalenti al 1996, € 46.552,55 ed € 36.166,31 accertati rispettivamente nel 2005 e nel 2008).

Dalla documentazione acquisita si evince che i residui attivi iscritti al Titolo III delle entrate sono riferiti a fitti attivi, canoni per parcheggio "bosco pineto", canoni concessioni utilizzo impianti sportivi, tuttavia, non sono esplicitate le motivazioni di tale cospicua cancellazione, né le ragioni del mantenimento, sino al 2011, nonostante la vetustà degli stessi.

5 Sussistenza di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere

Dalla relazione-questionario 2012 si evidenziava un cospicuo importo presuntivo di debiti fuori bilancio ancora da riconoscere (€ 322.935,05).

L'ente nelle controdeduzioni presentate ha dichiarato che la maggior parte della debitoria è stata riconosciuta nel corso dell'esercizio 2013.

In particolare, ha precisato che l'importo di € 276.418,72, è stato riconosciuto con delibera di Consiglio comunale n. 31 del 17 ottobre 2013 e che una quota parte del debito si è formata in annualità pregresse al 2012 (2002, 2006, 2008, 2010 e 2011).

6 Errata allocazione nei servizi in conto terzi

In sede istruttoria erano stati chiesti chiarimenti in relazione alla voce "Fondo conto terzi" pari ad € 118.052,42.

L'ente ha riferito che tale voce si riferirebbe, per la quasi totalità, ad *"...interventi sostitutivi in favore dei dipendenti di ditte appaltatrici..."*.

Con nota in data 8 ottobre 2014, il comune ha chiarito che la suindicata voce di spesa *"...si riferisce ad un intervento sostitutivo che l'ente ha dovuto operare, ai sensi del codice degli appalti, per pagare i dipendenti di una ditta, che non aveva liquidità necessaria. Tale importo era allocato sia in entrata che in uscita nei servizi per conto terzi..."*.

7 Criticità relative alla tempestività dei pagamenti e alla presenza di una debitoria liquida ed esigibile derivante da esercizi pregressi

Il comune di Castellaneta non ha adottato la delibera sulla tempestività dei pagamenti, ai sensi dell'art. 9 della legge n. 102/2009, nonostante tale adempimento fosse stato sollecitato dall'Organo di revisione.

L'ente ha riferito che la mancata adozione del provvedimento è imputabile alla circostanza che lo stesso era *"...non preparato ad adempiere al nuovo dettato normativo..."*.

In sede d'istruttoria era emerso che il comune aveva fatto ricorso all'anticipazione di cui all'art. 35 del DL n. 35/2013 per l'importo di € 2.701.864,92, a fronte di una richiesta di € 4.322.916,24; per accedere a tale finanziamento la debitoria doveva essere, ai sensi di legge, liquida ed esigibile al 31 dicembre 2012.

Inoltre, ha chiarito che la parte di debiti residui, pari ad € 1.631.051,32 è stata interamente finanziata con risorse finanziarie proprie.

In occasione dell'adunanza pubblica il Direttore di Ragioneria ha specificato, su esplicita richiesta del Magistrato istruttore, che nonostante l'ente abbia avuto un risultato positivo di cassa al 31 dicembre 2012 (€ 3.057.400,15), la cassa, comunque, registra un flusso in un determinato momento e, pertanto, non è indicativa della reale capacità dell'ente di fronteggiare la sussistenza della debitoria; in particolare, ha rappresentato che la liquidità presente al termine dell'esercizio finanziario 2012, è stata utilizzata per pagare altri debiti (anch'essi) liquidi ed esigibili.

Il comune ha provveduto a trasmettere l'elenco dettagliato dei debiti liquidi ed esigibili al 30 aprile 2014, che ammontano ad € 221.205,55 e per i quali ha assunto regolare impegno di spesa sia in conto residui 2013, sia in competenza 2014.

Dal "dettaglio contabile" indicato nella documentazione agli atti, si evince che la maggior parte della suindicata debitoria riguarda la spesa corrente e proviene da fatture/parcelle emesse in esercizi pregressi al 2014 (dal 2005 al 2013).

8 Utilizzo e ricostituzione dei fondi vincolati per pagare spese correnti

Dalla relazione -questionario sul rendiconto 2012 risultava che l'ente aveva utilizzato fondi a destinazione vincolata per € 1.048.915,12, tuttavia tale situazione non era stata evidenziata nel questionario sul rendiconto 2011.

A seguito di ulteriori approfondimenti istruttori è emerso che tale omissione era imputabile all'impossibilità "tecnica" di compilazione della relativa tabella, in quanto il comune non aveva fatto ricorso (nel 2011) ad anticipazioni di tesoreria, a differenza di quanto avvenuto nel successivo esercizio 2012.

Analoga problematica era stata rilevata per i fondi vincolati utilizzati per impieghi correnti nel 2010. Nonostante il comune avesse chiarito il "disguido" operativo, non precisava se tali fondi vincolati fossero stati ricostituiti secondo quanto prescrive l'art. 195 del TUEL.

Da ultimo con nota in data 8 ottobre 2014 ha precisato che tali fondi sono stati interamente ricostituiti.

9 Presenza di parametri di deficitarietà strutturali n. 4) e 5)

L'ente ha confermato la violazione dei parametri di deficitarietà anche nell'esercizio 2012.

In merito al parametro 4, i residui passivi complessivi iscritti sul Titolo I al 31/12/2012 ammontavano ad € 6.896.657,73, su un totale di impegni pari ad € 12.018.408,73.

Pertanto, il parametro di deficitarietà, calcolato ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009, risulta pari al 57,38%, a fronte del valore limite del 40%, registrando un netto incremento rispetto all'esercizio

2011.

Per quanto concerne la violazione del parametro 5), ovvero l'esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiori allo 0,5% delle spese correnti, l'ente confermando la violazione del suindicato parametro ha comunicato il calcolo per l'esercizio 2012 che risulta essere pari a 1,57%.

Considerato in

DIRITTO

La legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Legge finanziaria 2006) all'art. 1, commi 166 e ss. ha previsto che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti: "Ai fini della tutela dell'unità economica della Repubblica e del coordinamento della finanza pubblica", svolgano verifiche ed accertamenti sulla gestione finanziaria degli Enti locali, esaminando per il tramite delle relazioni trasmesse dagli Organi di revisione economico-finanziaria degli Enti locali, i bilanci di previsione ed i rendiconti.

Il D.lgs 6 settembre 2011 n. 149 ("Meccanismi sanzionatori e premiali relativi a regioni, province e comuni, a norma degli articoli 2, 17 e 26 della legge 5.5.2009 n. 42") ha assegnato specifico rilievo alle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte prevedendo che l'accertamento di comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria può condurre l'ente, a determinate condizioni, alla deliberazione del dissesto o allo scioglimento del consiglio (art. 6, comma 2 "Responsabilità politica del presidente di provincia e del sindaco").

Inoltre l'articolo 148 bis del D.Lgs. 267/2000, introdotto dal D.L. n.174/2012, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 dicembre 2012, n. 213, ha previsto che "le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'articolo 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti". Ai fini della verifica in questione la magistratura contabile deve accertare 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..."*.

In base all'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, qualora le Sezioni regionali della Corte accertino la sussistenza *"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"* gli Enti locali interessati sono tenuti ad adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione della delibera di accertamento, *"...i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio..."*, e a trasmettere alla Corte i provvedimenti adottati

in modo che la magistratura contabile possa verificare, nei successivi trenta giorni, se gli stessi sono idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. In caso di mancata trasmissione dei provvedimenti correttivi o di esito negativo della valutazione, *"...è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria..."*.

All'esito dell'istruttoria e della pubblica adunanza - con i relativi approfondimenti cognitivi - la Sezione formula le seguenti considerazioni con riferimento ai profili di criticità riscontrati e rimasti non superati, anche a seguito del contraddittorio con l'ente.

L'esame delle relazioni sul rendiconto di gestione degli esercizi finanziari 2011 e 2012 del comune di Castellaneta(TA) ha evidenziato le seguenti irregolarità/criticità:

A) Tardiva approvazione del rendiconto 2011

L'art. 2-quater, comma 6, del D.L. 7/10/2008 n. 154 convertito nella L. 4/12/2008 n. 189 ha modificato l'art. 151, comma 7, nonché l'art. 227, comma 2, del D.Lgs. 18/08/2000 n. 267 ed ha fissato al 30 aprile il termine per l'approvazione del rendiconto dell'esercizio.

L'approvazione del conto consuntivo 2011 è avvenuta tardivamente in data 28 settembre 2012.

Il Collegio, fermo restando che la giustificazione adottata dall'ente (svolgimento delle elezioni amministrative per il rinnovo delle cariche di Sindaco e Consiglio) risulta palesemente insufficiente ed inidonea a superare il rilievo formulato, ritiene doveroso precisare come, anche prima dell'entrata in vigore del D.L. n.174/2012 che ha previsto (a partire dal rendiconto 2012) la possibilità di scioglimento dell'organo consiliare nel caso di mancata approvazione del rendiconto entro i termini stabiliti dalla legge, tale ritardo non era (e non è) privo di conseguenze.

E' sufficiente ricordare che gli enti locali per i quali non sia intervenuta nei termini di legge la deliberazione del rendiconto, fino alla relativa approvazione, sono soggetti ai controlli previsti per gli enti locali strutturalmente deficitari (art.243 TUEL). Si richiama, inoltre, per quanto di pertinenza quanto stabilito dall'art.187, co.3, dall'art.203, co.1 e dall'art.161, co.3 TUEL.

L'approvazione del rendiconto è momento essenziale del processo di pianificazione e controllo ed il suo ritardo potrebbe generare seri rischi per l'immediatezza ed effettività della copertura dell'eventuale disavanzo scaturente dall'esercizio oggetto del rendiconto, sicché l'ente locale deve provvedervi senza indugio.

Pur prendendo atto delle precisazioni addotte dall'ente, così come esplicitato nella parte in narrativa, è appena il caso di evidenziare che le stesse non possono consentire, comunque, il superamento del rilievo.

L'importanza della tempestività nell'adozione di tale documento di bilancio è sottolineata, ancor più, dall'introduzione del comma 2-bis nell'art. 227 del TUEL, con il quale il D.L. n°174/2012 ha previsto l'applicazione della procedura di cui all'art. 141, comma 2 del TUEL (nomina del Commissario prefettizio e scioglimento del Consiglio comunale) in caso

di ritardo nell'approvazione.

B) Lento e parziale recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni dell'I.C.I. della T.A.R.S.U. e delle sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del Codice della Strada

I dati emergenti dalle relazioni-questionario relative agli esercizi finanziari 2011 e 2012, nonché gli ulteriori approfondimenti effettuati in sede istruttoria, evidenziano una situazione di criticità connessa al ritardo con il quale l'Ente provvede alla riscossione dei ruoli coattivi ICI e TARSU, rispetto agli accertamenti risultanti dall'esercizio di riferimento. Il Collegio, pur prendendo atto delle difficoltà rappresentate dal comune in sede di adunanza pubblica, con riferimento alle criticità di funzionamento dell'Ufficio tributi, non può fare a meno di rilevare che risulta sussistente un significativo ritardo nell'attività di realizzazione delle riscossioni.

Infatti, nel 2011 per quel che concerne la TARSU dopo quasi tre esercizi finanziari (2012, 2013 e 2014), le riscossioni non raggiungono neanche la soglia del 50%.

Le stesse problematiche persistono nel 2012, ove il "trend" di riscossioni dell'ICI e della TARSU ha registrato una percentuale del 21,82%, rispetto all'accertato.

Così come evidenziato nella parte in narrativa, medesimi rilievi sono stati formulati con riferimento alla riscossione dei proventi da sanzioni amministrative pecuniarie per violazioni del Codice della Strada.

Tali criticità risultano particolarmente significative e pregiudizievoli del mantenimento dell'equilibrio finanziario, in un ente, quale il comune di Castellaneta, che presenta un'oggettiva difficoltà di pagamento dei residui passivi e la sussistenza di una cospicua debitoria derivante, anche, da procedimenti esecutivi. Tali considerazioni risultano confermate dalla violazione, in entrambi gli esercizi finanziari di riferimento, dei parametri di deficitarietà n. 4, 5 e 8.

C) Riscontro dei risultati della gestione e criticità relative alla cancellazione dei residui attivi negli esercizi 2011 e 2012.

Il Collegio, pur apprezzando l'imponente attività di riaccertamento dei residui attivi realizzata dal comune nel 2011 e nel 2012, che ha comportato la cancellazione di poste di bilancio vetuste o, comunque, ritenute inesigibili, non può esimersi dal rilevare che permangono alcune perplessità in merito alla correttezza di tale operazione.

Invero, dal dettaglio delle voci di entrata esaminate, si evidenzia che alcune di esse attengono ad accertamenti tributari effettuati solo pochi anni prima (2010); tale operazione di accertamento (poi successivamente eliminata), potrebbe aver contribuito al miglioramento del saldo di competenza, ed in particolare del saldo di parte corrente, in quanto l'entrata è riconducibile a minori accertamenti TARSU e TOSAP.

Osserva, inoltre, il Collegio che le note difficoltà nella riscossione proprio della TARSU, (così come ampiamente rilevato nella precedente lett. B)), dovrebbero indurre l'ente, al fine di evitare risultati finanziari inattendibili, a valutare con prudenza ed accuratezza

l'inserimento nel bilancio di competenza di tali risorse.

Inoltre, si evidenzia che il comune non ha esplicitato esaurientemente le motivazioni delle cancellazioni effettuate, purtuttavia, alcune tipologie di entrate (anche riferite al titolo III), sono le medesime per le quali sussistono ancora cospicui residui attivi vetusti quali proventi da fitti reali fabbricati e da appartamenti comunali, proventi parcheggio "bosco pineto", concessione di beni demaniali e patrimoniali ecc..

Tale constatazione induce a ritenere che il comune di Castellaneta non effettui un costante ed attento monitoraggio della situazione creditoria in essere, ma piuttosto persista nel mantenere in bilancio voci di entrata destinate ad incorrere nella prescrizione, senza riuscire, nel tempo, ad incassare tali somme.

D) Presenza di cospicui residui attivi vetusti con particolare riferimento ai Titoli I e III risultanti dal rendiconto 2011 e 2012

Così come evidenziato nella parte in narrativa (cfr. punto n.4 con riferimento al consuntivo 2011 e 2012), il comune mantiene in bilancio una cospicua massa di residui attivi vetusti (ante 2007 e 2008), soprattutto riconducibili ai titoli I e III e per i quali è stata registrata una modesta movimentazione.

Il Collegio, pur prendendo atto delle considerazioni espresse dall'amministrazione convenuta in merito alle azioni ingiuntive e/o esecutive intraprese, rappresenta che la vigente normativa prescrive che l'attività di accertamento sia sempre preceduta da una rigorosa verifica dei titoli giuridici e delle ragioni del mantenimento in bilancio di tali voci di entrata.

Al riguardo l'art. 228 del TUEL dispone che: *"...Prima dell'inserimento nel conto del bilancio dei residui attivi e passivi l'ente locale provvede all'operazione di riaccertamento degli stessi, consistente nella revisione delle ragioni del mantenimento in tutto o in parte dei residui..."*. Il Principio contabile n. 3 stabilisce che nel procedere al riaccertamento dei residui attivi *"...l'ente deve mantenere un comportamento prudente, evitando di conservare tra i residui attivi del conto del bilancio i crediti dichiarati assolutamente inesigibili, quelli controversi e quelli riconosciuti di dubbia o difficile esazione o premunirsi di costituire un fondo svalutazione crediti idoneo a bilanciare gli effetti negativi sul risultato di amministrazione che tali eliminazioni altrimenti produrrebbero..."* (punto n. 45).

Ne deriva che con l'operazione di riaccertamento dei residui l'ente deve procedere non soltanto ad un controllo formale volto a verificare la sussistenza dei presupposti in base ai quali ha proceduto all'accertamento (titolo giuridico, debitore, quantificazione del credito), ma anche ad un controllo sostanziale finalizzato a verificare se la riscossione del credito sia ancora possibile.

Nell'ambito di tale verifica, la vetustà dei residui e il loro scarso indice di realizzazione costituiscono elementi di significativa rilevanza. Infatti, con riferimento al primo elemento, l'esperienza dei controlli effettuati dalle Sezioni regionali ha evidenziato

l'esistenza di un rapporto in base al quale tanto più i residui sono "anziani", tanto maggiore è la difficoltà di procedere alla loro riscossione. Con riferimento al secondo elemento, lo scarso indice di realizzazione evidenzia la presenza di crediti evidentemente di difficile, se non impossibile, riscossione e fornisce un importante parametro per valutare l'effettiva capacità dell'ente di realizzare le riscossioni residue.

Con riguardo all'accertamento delle entrate date in carico al concessionario della riscossione, l'ente pubblico ha l'obbligo di monitorare lo svolgimento dell'attività di gestione della riscossione, trattandosi, comunque, di funzione pubblica, pur se affidata a soggetto terzo.

Nello specifico, si rileva che a norma dell'art 153 del TUEL il Responsabile del Servizio economico e finanziario è tenuto a verificare che l'accertamento e la riscossione delle entrate avvenga alle scadenze stabilite e in misura tale da assicurare un gettito di fine esercizio non inferiore alla previsione, evitando accuratamente la costituzione di residui attivi che, per la loro consistenza, incidono sulla liquidità dell'ente.

Sulla base della documentazione depositata, il Collegio osserva che, nel corso del 2011 e del 2012, nonostante la dichiarata attività di sollecito di pagamento nei confronti dei debitori, il comune ha riscosso importi alquanto esigui.

Il Collegio, rammenta che il principio di prudenza deve caratterizzare l'intera gestione finanziaria delle entrate così come chiaramente enunciato nei "Principi contabili degli Enti locali" i quali stabiliscono che: *"...Nel rendiconto il principio della prudenza si estrinseca essenzialmente nella regola secondo la quale le componenti positive non realizzate non devono essere contabilizzate. Le componenti negative devono essere contabilizzate anche se solo presunte..."*, (Cfr. Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali, punto 70) ed in particolare, *"...Il principio della prudenza applicato alla procedura di accertamento delle entrate deve garantire, se l'ente rileva un risultato positivo di amministrazione, di poter disporre di risorse certe, definite ed esigibili..."*. (Cfr. principio contabile n.2, punto 15).

Il Collegio osserva che, per quanto d'interesse in questa sede, l'applicazione al rendiconto della gestione del principio di prudenza deve tradursi nella regola secondo la quale non possono essere riportate nel risultato di amministrazione le entrate delle quali non è sufficientemente certa la realizzazione. In alternativa, è necessario procedere alla costituzione di appositi accantonamenti nel risultato di amministrazione al fine di sterilizzare gli effetti negativi derivanti da eventuali insussistenze.

Il principio di veridicità di cui all'art. 162 TUEL, applicato al rendiconto, impone che il risultato di amministrazione rispecchi l'effettiva situazione finanziaria dell'ente.

Altrettanto significativa risulta l'operazione di cancellazione nel 2012, di residui attivi accertati nel 2010 (cfr. precedente lett.C), che confermerebbe il "fittizio" mantenimento di tale credito nell'esercizio 2011.

D'altronde, non può sottacersi l'ovvia considerazione che la mancata cancellazione di residui attivi di parte corrente risultati insussistenti negli esercizi successivi, manifesti un possibile artificioso accrescimento dell'avanzo di amministrazione (non vincolato) riferito al rendiconto 2011.

E) Consistenti residui passivi del Titolo II sensibilmente superiori al dato dei residui attivi del Titolo IV e V, riferiti al rendiconto 2011 e 2012

Il comune di Castellaneta ha registrato nei consuntivi 2011 e 2012 la sussistenza di cospicui residui passivi del titolo II, parte dei quali accumulati prima del 2007 e del 2008, che potrebbe indicare la presenza di criticità nella programmazione degli investimenti e nella realizzazione delle opere previste, inoltre, è stata riscontrata una discrasia tra l'importo dei residui passivi del Titolo II rispetto al corrispondente dato dei residui attivi del Titolo IV e V, sia con riferimento ai soli residui vetusti, che nel loro importo totale, tale differenza a consuntivo 2012 ha registrato il cospicuo importo di € 3.872.269,99.

Le somme impegnate al titolo II delle spese rappresentano l'onere finanziario che il comune deve sostenere per portare a termine opere o iniziative già appaltate o programmate, infatti, l'art. 183 TUEL, al fine di evitare distorsioni verso la spesa corrente, prevede che siano automaticamente "impegnati" gli importi per spese finanziate con assunzione di mutui o con entrate aventi per legge specifica destinazione (normalmente contabilizzate ai titoli IV e V delle entrate). Per far fronte alle suindicate spese, il comune deve utilizzare entrate che ha già accertato e vincolato in competenza ed eventualmente per cassa nei casi previsti dalla legge. Tali somme confluiscono, in quanto destinate ad investimenti, nella parte vincolata dell'avanzo.

La rilevata differenza, denota la presenza in bilancio di un'importante massa debitoria probabilmente non appropriatamente finanziata, o comunque inizialmente finanziata con risorse vincolate, che tuttavia potrebbero essere state nel tempo cancellate in sede di riaccertamento dei residui, senza che si sia provveduto al corrispondente stralcio, per i medesimi importi, dei residui passivi; ovvero potrebbero riguardare somme incassate, che, come tali, contribuiscono a formare il fondo cassa al 31/12 dell'esercizio, e confluiscono nella parte vincolata dell'avanzo (Cfr. art. 187 TUEL).

Osserva, il Collegio, che le entrate in conto capitale, in ogni caso, secondo un principio di sana gestione finanziaria, devono essere, destinate a spese dello stesso genere e confluire, comunque, nella parte vincolata dell'avanzo, pertanto, l'eventuale utilizzo per cassa di tali somme per finalità "diverse" può, nel caso in cui non consenta, ovvero ritardi il pagamento delle spese in conto capitale, costituire irregolarità finanziaria e determinare di conseguenza una possibile copertura di tale tipologia di spese con entrate correnti.

Tale analisi trova riscontro nei "Principi contabili", nella parte in cui nell'indicare le molteplici le tipologie di fondi che costituiscono l'avanzo di amministrazione ai sensi dall'art. 187, comma 1, del Tuel, prevede che i *"fondi per il finanziamento delle spese in conto capitale evidenziano anch'essi risorse confluite nel risultato di amministrazione che*

presentano tuttavia una destinazione a spese in conto capitale in relazione alla natura dell'entrata originaria" , e sottolinea il "carattere residuale" dei fondi non vincolati (Cfr. Principio contabile n. 3 punto 59).

Nel caso specifico del comune di Castellaneta non è stato chiarito quali sono le risorse di bilancio (diverse dai mutui o dai finanziamenti pubblici incassati e vincolati in Banca d'Italia) che hanno finanziato alcune opere, né se sussistono vincoli di cassa o sull'avanzo di amministrazione, idonei a garantirne il pagamento.

F) Cospicua presenza di debiti fuori bilancio e superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 8) negli esercizi finanziari 2011 e 2012 - Debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2013

Il reiterato fenomeno dei debiti fuori bilancio crea possibili rischi per gli equilibri di bilancio; infatti, tra i parametri obiettivi dei comuni ai fini dell'accertamento della condizione di ente strutturalmente deficitario, il parametro n.8), calcolato ai sensi del decreto ministeriale del 24 settembre 2009 pubblicato sulla G.U. n. 238 del 13 ottobre 2009, considera la consistenza di tale debitoria.

Il debito fuori bilancio rappresenta un'obbligazione verso terzi per il pagamento di una determinata somma di denaro, assunta in violazione delle norme giuscontabili che regolano i procedimenti di spesa degli enti locali. L'art.194 del D.Lgs. n. 267/2000 individua, in modo tassativo, l'ambito e le procedure per riconoscere la legittimità dei debiti fuori bilancio. In applicazione dei principi di veridicità, trasparenza ed equilibrio di bilancio, l'ente, senza attendere l'adempimento annuale previsto dall'art.193 del D.Lgs. 267/2000, ha l'obbligo di adottare tempestivamente i provvedimenti di riconoscimento dei debiti fuori bilancio, onde evitare la formazione di oneri aggiuntivi che potrebbero determinare danno erariale. L'ente deve, quindi, provvedere immediatamente al finanziamento del debito riconosciuto e al relativo pagamento (anche con rateizzazione triennale).

Per il finanziamento di tali spese, il legislatore pone precisi limiti (art.193 e 194 del D.Lgs. 267/2000). La formazione di debiti fuori bilancio costituisce indice della difficoltà dell'Ente nel governare correttamente i procedimenti di spesa attraverso il rispetto delle norme previste dal TUEL.

Al riguardo, evidenzia il Collegio che secondo il Principio contabile n. 2: *"...i principi generali dell'ordinamento richiedono agli amministratori e ai funzionari degli enti locali sia di evidenziare con tempestività le passività insorte che determinano debiti fuori bilancio, sia di adottare tempestivamente e contestualmente gli atti necessari a riportare in equilibrio la gestione modificando, se necessario, le priorità in ordine alle spese già deliberate per assicurare la copertura di debiti fuori bilancio insorti..."* (punto n. 94).

La necessità di una modifica delle priorità nelle previsioni di spesa è, altresì, dimostrata dalla disposizione di cui all'art. 191, comma 5 TUEL, che vieta, per l'appunto, agli enti che non hanno validamente adottato i provvedimenti di salvaguardia degli equilibri e di

riconoscimento dei debiti fuori bilancio, di assumere impegni e di pagare spese per servizi che non siano obbligatori per legge.

Rileva, inoltre, il Collegio che la formazione di debiti fuori bilancio costituisce un fattore di rischio per gli equilibri e per la stabilità degli esercizi successivi, soprattutto nel caso in cui si dovesse consolidare la deleteria prassi di trasferire agli esercizi successivi l'onere relativo a partite debitorie riferite a quelli precedenti, cui normalmente si ricorre per ovviare alla difficoltà di far fronte, con risorse del bilancio di competenza, a spese ordinarie prevedibili e programmabili.

A tal riguardo, segnala, il Collegio che la Circolare n. 6 del 18 febbraio 2014 del MEF, relativa al "Patto di stabilità per il triennio 2014 - 2016" ha espressamente previsto che: *"...Dal lato delle uscite, ... rientrano tra le fattispecie elusive l'imputazione delle spese di competenza di un esercizio finanziario ai bilanci dell'esercizio o degli esercizi successivi ovvero quali oneri straordinari della gestione corrente (debiti fuori bilancio). Quest'ultimo fenomeno, qualora riguardi spese non previste di cui l'ente era a conoscenza entro il termine dell'esercizio di riferimento (da cui l'obbligo giuridico di provvedere alla loro contabilizzazione), può avere effetti elusivi dei limiti del patto..."*.

Nel caso specifico del Comune di Castellaneta, ancorchè l'incidenza dei debiti riconosciuti ai sensi della lett. e), comma 1 dell'art. 194 TUEL, che sono quelli maggiormente suscettibili di "slittamento" negli esercizi successivi, non appare prevalente rispetto all'importo complessivo della debitoria, il Collegio non può esimersi dall'evidenziare che, almeno in parte, si tratta di debiti "esigibili", o comunque "maturati" già negli esercizi precedenti.

Inoltre, una cospicua parte della debitoria riconosciuta ai sensi dell'art.194 comma 1 lett. a) del TUEL, sarebbe stata originata da spese assunte senza il relativo impegno contabile, che hanno generato contenzioso ed il successivo riconoscimento della legittimità del debito; in disparte, il probabile incremento delle spese che l'ente ha dovuto sopportare a seguito delle azioni esecutive poste in essere dai creditori.

Infine, non trascurabile ai fini della valutazione della correttezza delle procedure di spesa poste in essere dal comune, è il ricorso sistematico a tale procedura eccezionale di riconoscimento di debiti fuori bilancio, per il pagamento anche di spese evidentemente "ordinarie" e dunque prevedibili e contabilmente preventivabili, così come evidenziato nella parte in fatto.

Quando il fenomeno assume dimensioni abbastanza rilevanti e reiterate nel tempo, quali quelle riscontrate presso il comune di Castellaneta è presumibile che gran parte dei debiti fuori bilancio sia riconducibile alla incapacità di porre in essere una corretta politica di programmazione e gestione finanziaria delle risorse e delle spese, ed alla possibile sottostima degli stanziamenti di bilancio rispetto alle effettive necessità di spesa, allo scopo, con ogni probabilità, di assicurare i vincoli del pareggio e degli equilibri interni.

Va aggiunto che il comune di Castellaneta, nell'esercizio 2011 e 2012 ha registrato la

violazione del parametro di deficiarietà n.8, secondo cui il rapporto tra debiti fuori bilancio ed entrate correnti è considerato negativo se supera la soglia dell'1% *"...in tutti gli ultimi tre anni..."*.

G) Errata allocazione nei servizi in conto terzi

In sede istruttoria sono emerse alcune perplessità in relazione alla contabilizzazione nell'ambito dei "servizi per conto terzi", così come illustrato in parte narrativa.

Con riferimento al rendiconto 2011 l'ente non ha chiarito quali sono le motivazioni per le quali l'importo di € 25.424,70 indicato dall'ente come "fondo per conto terzi" è inserito tra i servizi per conto terzi.

Per quel che concerne il rendiconto 2012 il comune ha precisato che la somma di € 118.052,42 sarebbe riferita ad un intervento sostitutivo che l'ente ha effettuato ai sensi del codice degli appalti, per pagare i dipendenti di una ditta appaltatrice.

Rammenta, il Collegio, che al punto 25 del principio contabile n. 2, approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali, si trova evidenziato, tra l'altro, che:

"Le entrate da servizi conto terzi devono essere limitate a quelle strettamente previste dall'ordinamento finanziario e contabile, con responsabilità del servizio finanziario sulla corretta imputazione. Le entrate e le spese da servizi conto terzi riguardano tassativamente:

- *le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d'acconto IRPEF, ed il loro riversamento nella tesoreria dello Stato;*
- *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.;*
- *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;*
- *il rimborso dei fondi economici anticipati all'economo;*
- *i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;*
- *le entrate e le spese per servizi rigorosamente effettuati per conto di terzi".*

Deve, peraltro, essere evidenziato che nei servizi per conto terzi non possono essere collocate entrate e spese per funzioni delegate dalla Regione (cfr. art. 165, comma 12, del TUEL).

Orbene, alla luce di quanto sopra riportato e considerata la tassatività dell'elenco suindicato, evidenzia il Collegio che le spese allocate nella voce: "Altre per servizi conto terzi", non possono riguardare attività della gestione tipica dell'ente e, quindi, non mirano a realizzare un fine istituzionale ed un interesse diretto dell'ente locale e della collettività amministrata.

Tali voci di bilancio, contabilizzate in entrata e uscita, sono per definizione in equilibrio, e

sono gestite dall'ente in nome e per conto di altri soggetti, tuttavia restano, in ogni caso, estranee all'amministrazione del patrimonio dell'ente.

Quanto indicato trova puntuale conferma anche nella giurisprudenza della Corte costituzionale (sentenza n.188/2014) e nei principi contabili approvati dal Ministero dell'Interno.

Nel caso in cui, dovesse verificarsi un'allocatione non corretta di entrate e spese tra i servizi per conto di terzi risulterebbero violati i principi di attendibilità e veridicità di bilancio e sarebbero alterati gli indicatori che prendono a parametro le entrate e spese correnti per la verifica del patto di stabilità (l'art. 30, comma 31, della L. n. 183/2011, tra le forme di elusione delle regole del patto di stabilità, contempla proprio *"...una non corretta imputazione delle entrate o delle uscite ai pertinenti capitoli di bilancio ..."*).

Tale principio è stato ribadito con la succitata Circolare n. 6 del 18 febbraio 2014 del MEF che ha precisato quanto segue: *"... una comune modalità di elusione [del patto di stabilità] potrebbe essere rappresentata dall'imputazione di poste in sezioni di bilancio – in entrata e in uscita – non rilevanti ai fini del patto che, al contrario, avrebbero dovuto essere imputate altrove. Ci si riferisce, ad esempio, all'allocatione tra le spese per servizi per conto di terzi di poste che avrebbero dovuto trovare corretta appostazione tra le spese correnti, sulla base di quanto indicato nei principi contabili elaborati dall'Osservatorio per la finanza e contabilità degli enti locali ..."*

Rammenta il Collegio che possono correttamente essere contabilizzate tra i servizi per conto terzi solo quelle entrate e spese che, per il solo fatto della riscossione o del pagamento di una somma, fanno sorgere automaticamente per l'Ente locale l'impegno a pagare (ad un determinato creditore) o il diritto ad ottenere il rimborso (da un determinato debitore) della stessa somma.

Per quel che concerne le osservazioni formulate con riferimento al rendiconto 2011 in merito a somme contabilizzate come "fondo per conto terzi", il comune non ha precisato a quali tipologie di spese è riconducibile tale importo e, pertanto, il rilievo non può considerarsi superato.

Per quanto riguarda il rendiconto 2012, dai chiarimenti presentati sembrerebbe che la fattispecie in rilievo è riconducibile all'istituto (previsto dall'art. 4 del D.P.R. 5 ottobre 2010, n. 207) del potere sostitutivo della stazione appaltante nei confronti dell'Inps, dell'Inail e, in caso di imprese edili, della Cassa edile a seguito dell'inadempienza contributiva dell'esecutore e del subappaltatore.

L'intervento sostitutivo opera nell'ambito dei contratti pubblici ed è attivabile, in presenza di Durc irregolare relativo ad uno o più soggetti impiegati nell'esecuzione del contratto.

La norma dispone che, ricorrendo tale fattispecie, il responsabile del procedimento trattiene dal certificato di pagamento l'importo corrispondente alle inadempienze accertate nel Durc, tale importo è versato direttamente dalla stazione appaltante agli Istituti previdenziali e/o alle Casse edili.

In relazione a quanto disposto dalla vigente normativa, la stazione appaltante è tenuta ad operare, sull'importo in pagamento, la relativa ritenuta e pertanto agisce quale sostituto dell'appaltatore, al fine di soddisfare la pretesa creditoria degli Enti interessati.

Orbene, alla luce di quanto suesposto, appare corretta al Collegio la contabilizzazione di tali somme tra i "servizi per conto terzi", purchè le stesse siano state, comunque, iscritte negli appositi titoli del bilancio (titolo II della spesa e titoli IV e V dell'entrata) e la contabilizzazione tra i servizi per conto terzi, è esclusivamente funzionale a rendere maggiormente agevole la liquidazione ed il pagamento nei confronti degli Istituti previdenziali creditori.

H) Criticità relative alla tempestività dei pagamenti e alla presenza di una debitoria liquida ed esigibile derivante da esercizi pregressi

L'obbligo di legge finalizzato a realizzare ed attuare, sotto il profilo gestionale, misure concrete ed effettive rivolte a garantire la tempestività dei pagamenti, cui consegue il dovere di verificare eventuali responsabilità degli organi dell'Ente con specifico riferimento alle obbligazioni contratte in data successiva al 1.7.2009, trova il suo fondamento sull'art. 9 del D.L 1° luglio 2009, n. 78 conv. con modificazioni dalla Legge 3 agosto 2009, n. 102, il quale prevede che: *"1. Al fine di garantire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni, in attuazione della direttiva 2000/35/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 giugno 2000, relativa alla lotta contro i ritardi di pagamento nelle transazioni commerciali, recepita con il decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231:*

a) per prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie:

- 1. le pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco adottato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi del comma 5 dell'articolo 1 della legge 30 dicembre 2004, n. 311, adottano entro il 31 dicembre 2009, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, le opportune misure organizzative per garantire il tempestivo pagamento delle somme dovute per somministrazioni, forniture ed appalti. Le misure adottate sono pubblicate sul sito internet dell'amministrazione;*
- 2. nelle amministrazioni di cui al numero 1, al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, 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; la violazione dell'obbligo di accertamento di cui al presente numero comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa. Qualora lo stanziamento di bilancio, per ragioni sopravvenute, non consenta di far fronte all'obbligo contrattuale, l'amministrazione adotta le opportune iniziative, anche di tipo contabile, amministrativo o contrattuale, per evitare la formazione di debiti pregressi. Le disposizioni del presente punto non si applicano alle aziende sanitarie locali, ospedaliere, ospedaliere universitarie, ivi compresi i policlinici universitari, e agli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico*

pubblici, anche trasformati in fondazioni;

3. allo scopo di ottimizzare l'utilizzo delle risorse ed evitare la formazione di nuove situazioni debitorie, l'attività di analisi e revisione delle procedure di spesa e dell'allocazione delle relative risorse in bilancio prevista per i Ministeri dall'articolo 9, comma 1-ter, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, è effettuata anche dalle altre pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco di cui al numero 1 della presente lettera, escluse le Regioni e le Province autonome per le quali la presente disposizione costituisce principio fondamentale di coordinamento della finanza pubblica. I risultati delle analisi sono illustrati in appositi rapporti redatti in conformità con quanto stabilito ai sensi del comma 1-quater del citato articolo 9 del decreto-legge n. 185 del 2008".

A tal proposito si richiama la circolare del Ministero dell'Economia e delle Finanze n. 38 del 15 dicembre 2010, che sottolinea nel contempo l'importanza e l'imprescindibilità di siffatto adempimento per la corretta ed efficace sostenibilità della propria situazione debitoria dell'Ente.

La normativa suindicata è finalizzata ad ottimizzare le risorse a disposizione e, quindi, a prevenire il formarsi (ovvero il perpetuarsi) di nuove situazioni debitorie, nonché ad eliminare le passività pregresse, talora anche molto remote e suscettibili di produrre ulteriori oneri per spese di giudizio ed interessi. A tal fine, è previsto che ciascun funzionario, prima di adottare provvedimenti comportanti spese per l'Ente, abbia 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.

Anche la Corte dei conti a Sezioni Riunite in sede di controllo con deliberazione n. 28/2010 ha affermato che *"...l'amministrazione deve programmare i pagamenti secondo modalità che consentano di coniugare le aspettative di adempimento nei termini (senza generare ritardi inesorabilmente fonte di responsabilità) con il rispetto dei saldi di cassa imposti dal legislatore..."*.

Come emerge dall'illustrazione in fatto, l'Ente non ha rispettato l'obbligo di legge di attuare in concreto, sotto il profilo gestionale, misure efficaci rivolte a garantire la tempestività dei pagamenti e finalizzate ad evitare la formazione di situazioni debitorie, cui consegue la possibile responsabilità disciplinare e amministrativa-contabile a carico dei soggetti agenti.

Formalmente e sostanzialmente, l'art. 9 del D.L. n. 78/2009 convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 3 agosto 2009 n. 102 non ha trovato puntuale attuazione, né valgono a superare l'inadempimento *de quo* le osservazioni rese dall'Ente in sede di controdeduzioni.

Osserva il Collegio che il comune di Castellaneta manifesta una certa qual difficoltà nell'evadere tempestivamente le proprie obbligazioni, probabilmente anche a causa dell'oggettiva e comprovata carenza di liquidità, quantomeno a decorrere dall'esercizio

finanziario 2012, e dalla presenza di una debitoria proveniente da fatture/parcelle emesse in esercizi pregressi al 2014 (dal 2005 al 2013).

Tale considerazione trova conferma nel ricorso all'anticipazione di tesoreria (dal 2012 ad oggi), nell'istanza di accesso al finanziamento della CC.DD.PP ex D.L. n.35/2013, nella sussistenza di una debitoria liquida ed esigibile proveniente da documentazione di spesa (fatture /parcelle) emesse in esercizi finanziari pregressi, nella presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti (ed in corso di riconoscimento) determinati da spese effettuate in violazione della regolare procedura di assunzione del relativo impegno e dal superamento almeno nel 2011, nel 2012, e nel 2013 del parametro di deficitarietà n. 4 che misura la cospicua presenza di residui passivi imputati al titolo I della spesa, rispetto agli impegni assunti sul medesimo titolo.

I) Cospicuo importo dei residui passivi al Titolo I e conseguente superamento del parametro di deficitarietà n. 4.

La relazione del Magistrato istruttore evidenziava, il superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4 di cui al D.M. del 24.09.2009, nell'esercizio 2011 (43%), e l'ulteriore peggioramento della percentuale – soglia del 40%, nel 2012 (57,38%).

Questa Sezione ha già avuto modo di affermare che il rallentamento dei flussi di pagamento, oltre determinati "valori soglia", costituisce indice di una possibile difficoltà nel reperire la necessaria liquidità, circostanza, questa, che dimostra la limitata capacità di far fronte in modo tempestivo ai crediti liquidi ed esigibili di terzi e un rilevante grado di inefficienza nella gestione finanziaria delle risorse.

Al riguardo si rammenta che la normativa che prescrive l'obbligo di assicurare la tempestività dei pagamenti è finalizzata all'esigenza di garantire sia il "*licere agere*", che il rispetto del "buon andamento" dell'azione amministrativa di cui anche all'art. 97 della Costituzione.

Conclusivamente, invita l'Ente a verificare, in sede di riaccertamento dei residui, la sussistenza delle motivazioni del mantenimento degli stessi e, soprattutto, ad effettuare un'attenta gestione dei flussi di cassa al fine di assicurare il tempestivo pagamento delle forniture dei beni e dei servizi finalizzati allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, anche in considerazione che il medesimo parametro di deficitarietà è stato superato, ancora una volta, nell'esercizio finanziario 2013.

J) Violazione del parametro di deficitarietà n. 5): esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiori allo 0,5% delle spese correnti.

L'ente confermando la violazione del suindicato parametro ha comunicato il calcolo per l'esercizio 2011 pari al 3,75% e nel 2012 all'1,57%.

Non sono stati forniti ulteriori chiarimenti e delucidazioni, ma si evidenzia che il notevole superamento di tale parametro è fortemente influenzato dalla sussistenza di procedimenti di esecuzione forzata che l'ente ha subito in entrambi gli esercizi finanziari analizzati in questa sede.

Si osserva che il superamento di tale parametro, unitamente alla presenza di una cospicua mole di debiti fuori bilancio e di residui passivi provenienti dal titolo I, denota la sussistenza di un rischio attuale e concreto per la salvaguardia degli equilibri di bilancio.

K) Errata compilazione della tabella relativa alla "Verifica degli equilibri di parte corrente e di parte capitale" – Rendiconto 2012

Il Collegio prende atto di quanto evidenziato in parte in narrativa (cfr. punto 1 del Rendiconto 2012) e considera superato il rilievo.

Dispone che l'Organo di revisione provveda a correggere i dati errati, direttamente nel sistema SIQuEL.

L) Risultato di amministrazione - Fondo svalutazione crediti

Per le motivazioni suindicate (cfr. punto n.2 del Rendiconto 2012) il Collegio considera superato il rilievo formulato in sede di deferimento.

M) Utilizzo e ricostituzione dei fondi vincolati per pagare spese correnti

Per le motivazioni espresse nella parte in fatto (cfr. punto n.8 del Rendiconto 2012) il Collegio considera superato il rilievo formulato in sede di deferimento.

P. Q. M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 1 comma 166 e ss. della L. n. 266/2005 e dall'art. 148 bis TUEL, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto degli esercizi finanziari 2011 e 2012 del comune di Castellaneta (TA) adotta specifica pronuncia accertando che:

- 1) costituiscono violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria:
 - la tardiva approvazione del Rendiconto 2011
 - la probabile errata imputazione di voci di spesa nei servizi per conto terzi nel Rendiconto 2011, stante la mancata produzione di chiarimenti giusta quanto osservato in parte motiva
- 2) costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:
 - il lento e parziale recupero dell'evasione tributaria con particolare riferimento alle riscossioni dell'I.C.I., della T.A.R.S.U. e delle sanzioni amministrative per violazioni del Codice della Strada
 - la cancellazione nel 2012 di cospicui residui attivi rinvenienti dal Titolo I e accertati nel 2010
 - la presenza di cospicui residui attivi vetusti con particolare riferimento ai titoli I e III delle entrate
 - la consistente sussistenza di residui passivi del Titolo II sensibilmente superiori ai residui attivi del Titolo IV e V, sia vetusti che complessivi

- la cospicua presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ed in corso di riconoscimento ed il superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 8)
- le criticità rilevate in parte motiva in merito alla tempestività dei pagamenti e alla presenza di una debitoria liquida ed esigibile rinveniente da esercizi pregressi
- la violazione dei parametri di deficitarietà strutturali n. 4) e 5) riferiti rispettivamente alla presenza di cospicui residui passivi del titolo I e all'esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiori allo 0,5% delle spese correnti.

DISPONE

1) che da parte dell'ente siano adottate le opportune misure correttive idonee a superare definitivamente le rilevate criticità;

2) che l'ente provveda a verificare l'avvenuta correzione dei dati errati relativi alla "Verifica degli equilibri di parte corrente e di parte capitale" da parte dell'Organo di revisione;

3) che la presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria, al Sindaco del comune di Castellaneta (TA), al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia tempestiva comunicazione all'Organo consiliare e all'Organo di revisione, per gli adempimenti di cui all'art. 239 del TUEL.;

4) che copia della deliberazione di presa d'atto della presente pronuncia da parte del Consiglio comunale di Castellaneta (TA), dovrà pervenire a questa Sezione entro il termine di 60 giorni previsto dall'art.148-bis del TUEL; entro lo stesso termine dovranno pervenire i provvedimenti adottati dal comune di Castellaneta (TA), in esecuzione della presente pronuncia;

Così deciso, in Bari, il giorno 9 ottobre 2014.

Il Relatore
F.to Rossana De Corato

Il Presidente f.f.
F.to Luca Fazio

Depositata in Segreteria l'11/12/2014
Il Direttore della Segreteria
F.to Marialuce Sciannameo