

DELIBERAZIONE N¹²⁵/PRSP/2015

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

composta dai seguenti magistrati:

Presidente di Sezione	Agostino Chiappiniello	
Consigliere	Luca Fazio	
Consigliere	Stefania Petrucci	
Referendario	Rossana De Corato	Relatore
Referendario	Cosmo Sciancalepore	
Referendario	Carmelina Addresso	



A seguito della Camera di consiglio del 19 maggio 2015 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;
- la deliberazione n.180/PRSP/2014 di questa Sezione con la quale sono state rilevate

violazioni di legge e gravi irregolarità in merito ai rendiconti 2011 e 2012 del comune di Avetrana (TA);

- la deliberazione n. 99/PRSP/2015 con la quale la Sezione ha accertato la violazione dell'art. 148 bis comma 3 del D.Lgs n. 267/2000, con particolare riferimento alla persistenza delle irregolarità contabili rilevate con la deliberazione n. 180/PRSP/2014, nonché alla condotta reiteratamente omissiva ed elusiva tenuta dall'ente, anche in sede di esecuzione della pronuncia n. 180/PRSP/2014, oltre che nel corso dell'istruttoria e della fase collegiale;

- il dispositivo della deliberazione n. 99/PRSP/2015 con la quale, tra l'altro, la Sezione intimava al comune di Avetrana di provvedere all'adempimento di quanto prescritto nella precedente pronuncia n. 180/PRSP/2014, entro e non oltre 10 giorni dal ricevimento della stessa deliberazione n. 99/PRSP/2015, avvenuta in data 1 aprile 2015, così come certificato dalla ricevuta di avvenuta consegna della PEC istituzionale del comune;

- la comunicazione a firma del Sindaco del comune di Avetrana in data 14 aprile 2015, con la quale informava questa Sezione che per motivi di "...mal funzionamento del server...", l'ufficio protocollo aveva acquisito agli atti la deliberazione n. 99/PRSP/2015, solo in data 10 aprile 2015 e, conseguentemente, veniva richiesta una proroga del termine suindicato per i relativi adempimenti;

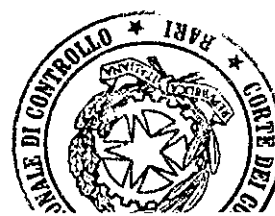
- la nota in data 16 aprile 2015 con la quale il Magistrato istruttore prorogava al 23 aprile 2015 il termine fissato dalla suindicata deliberazione n. 99/PRSP/2015;

- la relazione del 20 aprile 2015, a firma del Revisore dei conti, trasmessa in riscontro a quanto disposto da questa Sezione con deliberazione n. 99/PRSP/2015, alla quale era allegata una nota del Sindaco di Avetrana datata 5 marzo 2015;

- la documentazione pervenuta in data 24 aprile 2015 dal comune di Avetrana consistente nella "Relazione del Segretario Generale", nella "Proposta di deliberazione del Consiglio Comunale avente ad oggetto: Deliberazione della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti n. 99/PRSP/2015- Adempimenti consequenziali" e nella "Lettera di convocazione del Consiglio comunale per il giorno 28.04.2015");

- l'ordinanza presidenziale n. 38 del 29 aprile 2015 di convocazione dell'odierna camera di consiglio per la valutazione, in sede collegiale, dell'idoneità dei provvedimenti correttivi adottati dal comune di Avetrana per la rimozione delle irregolarità rilevate nelle pronunce n. 180/PRSP/2014 e n. 99/PRSP/2015, rese ai sensi dell'art. 148 bis del TUEL;

- la deliberazione di Consiglio comunale n. 11 del 28 aprile 2015 ad oggetto: "Deliberazione della Sezione Regionale di Controllo della Corte dei Conti n. 99/PRSP/2015- Adempimenti consequenziali, pervenuta in data 5 maggio 2015.



Udito il magistrato relatore dott.ssa Rossana De Corato

PREMESSA

Con Deliberazione di questa Sezione n. 180/PRSP/2014 del 10 settembre 2014, adottata ai sensi dell'art. 148 bis, comma 3, del TUEL, sono state accertate, in sede di esame delle relazioni compilate dal Revisore dei conti sui rendiconti degli esercizi 2011 e 2012, sia alcune violazioni di legge che varie gravi irregolarità inerenti la sana gestione finanziaria del Comune di Avetrana (TA); in parte già evidenziate, in sede di esame dei rendiconti consuntivi 2008, 2009 e 2010.

Inoltre, la Sezione ha ritenuto gravemente pregiudizievole del regolare svolgimento dell'attività di controllo di cui agli artt. 1 comma 166 e ss della L. n. 266/2005 e 148 bis del D.Lgs n. 267/2000, la condotta reiteratamente omissiva ed elusiva tenuta dal comune di Avetrana sia nel corso dell'attività istruttoria che durante la fase collegiale.

Sulla scorta della richiamata pronuncia di accertamento, la Sezione ha fissato all'amministrazione comunale un termine di 60 giorni per adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità riscontrate.

In particolare, ha rilevato che:

a) costituiscono violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione finanziaria:

- il pagamento di debiti fuori bilancio in assenza dell'adozione della delibera consiliare di riconoscimento degli stessi;
- l'errata imputazione di voci di spesa nei servizi per conto terzi;
- la possibile mancata comunicazione dei debiti liquidi ed esigibili richiesta ai sensi dell'art. 7 del Decreto Legge n.35/2013;
- il superamento del limite di spesa del personale a tempo determinato.

b) costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:

- la realizzazione di un risultato della gestione negativo per l'esercizio finanziario 2011;
- la tardività e difficoltà nella riscossione dei residui attivi a titolo di evasione tributaria TARSU e ICI e nella riscossione degli accertamenti ordinari;
- la gestione dei residui vetusti con particolare riferimento all'importo totale dei residui passivi del Titolo II, sensibilmente superiori ai residui attivi del Titolo IV e V;
- la cospicua presenza di debiti fuori bilancio riconosciuti ai sensi dell'art. 194 del TUEL;
- il pagamento di debiti fuori bilancio in assenza dell'adozione della delibera consiliare di riconoscimento degli stessi;



- l'assenza di chiarezza in merito alla sussistenza di debiti liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012, 2013 e al 30 aprile 2014;
- la violazione dei parametri di deficitarietà nn.1, 4, 8 e 10 nell'esercizio 2011 e n. 4 e 8 nell'esercizio 2012.

La deliberazione n. 180/PRSP/2014 è stata regolarmente trasmessa all'ente in data 24 ottobre 2014 e alla scadenza del termine di 60 giorni, fissato dalla Sezione ai sensi di legge, il comune di Avetrana non ha comunicato né l'adozione delle necessarie misure correttive, né l'avvenuta presa d'atto da parte dell'Organo consiliare.

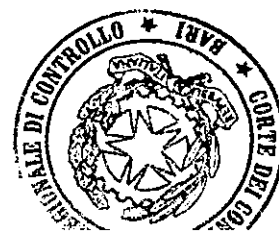
Successivamente e a seguito di sollecito da parte di questa Sezione, in data 28 gennaio 2015, il comune di Avetrana ha trasmesso la delibera di Consiglio comunale n. 4 del 23 gennaio 2015 avente ad oggetto: "*Presenza d'atto della deliberazione n. 180/PRSP/2014 adottata dalla Corte dei conti - Sezione Regionale di Controllo per la Puglia - nell'adunanza del 10/09/2014. Rendiconti 2011 e 2012. Pronuncia ex art. 1 comma 168, legge 266/2005.*".

Con successiva pronuncia n. 99/PRSP/2015, questa Sezione ha verificato che il comune di Avetrana si è limitato a prendere atto (e comunque tardivamente) della deliberazione n. 180/PRSP/2014, rimettendo al Segretario Generale ed ai responsabili dei servizi, ognuno per quanto di propria competenza, l'adozione di misure correttive atte a consentire il superamento delle irregolarità rilevate con la suindicata pronuncia specifica; conseguentemente ha evidenziato la mancata adozione di alcuna misura correttiva, ai sensi del citato art. 148 bis del TUEL, volta al superamento delle criticità rilevate, e l'omessa presentazione di chiarimenti e dati contabili richiesti.

Con la medesima pronuncia la Sezione, pertanto, ha accertato la persistenza delle irregolarità contabili rilevate con la deliberazione n. 180/PRSP/2014 ed ha censurato, infine, la condotta reiteratamente omissiva ed elusiva tenuta dal comune di Avetrana, anche in sede di esecuzione del suindicato pronunciamento.

In particolare, la Sezione ha specificato che la suindicata condotta omissiva, oltre ad aver determinato la mancata acquisizione delle risultanze contabili, necessarie ed indispensabili per lo svolgimento dell'attività di controllo sulla gestione finanziaria dell'ente, ha integrato la violazione dell'obbligo di adottare i provvedimenti "*...idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio ...*", di cui all'art. 148 bis del TUEL.

In conclusione, questa Sezione ha intimato il comune di Avetrana all'adempimento di quanto prescritto nel dispositivo della deliberazione n. 180/PRSP/2014 entro e non oltre 10 giorni dal ricevimento della stessa, ha disposto la redazione e la trasmissione entro 20 giorni dal ricevimento della pronuncia, da parte dell'Organo di revisione, di apposita relazione in merito alle irregolarità riscontrate e la trasmissione al Prefetto



della Provincia di Taranto, di copia della deliberazione n.99/PRSP/2015, per le valutazioni di competenza.

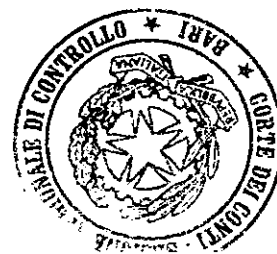
L'Organo di revisione, in esecuzione della suindicata pronuncia di questa Sezione, ha trasmesso, entro il termine stabilito, una sintetica relazione nella quale ha specificato che gli uffici competenti hanno disatteso la richiesta, puntualmente formulata dallo stesso, in ordine alle misure correttive adottate e che, comunque, il comune versa in una situazione di particolare difficoltà operativa ed organizzativa determinata da evidenti problematiche relazionali tra il Responsabile del Servizio finanziario e la restante parte della struttura amministrativo-politica; nello specifico tale situazione critica, sotto il profilo operativo, è culminata nella concessione di n. 6 mesi di aspettativa non retribuita per motivi di salute al Responsabile del Servizio finanziario, a decorrere dal 13 aprile 2015, che ha determinato la necessità d'individuare un nuovo responsabile del servizio *de quo*.

Tuttavia, l'Organo di revisione ha rappresentato, sotto un profilo strettamente contabile, che la gestione finanziaria del comune di Avetrana presenta molteplici criticità.

In particolare, la manovra di assestamento di bilancio per l'esercizio 2014 è stata approvata con il parere sfavorevole del Responsabile del Servizio finanziario, anche in merito all'iscrizione in bilancio dell'avanzo di amministrazione; su alcuni atti deliberativi e determinativi l'Amministrazione "...chiedeva copertura contabile ... mentre il Responsabile del servizio finanziario è sembrato molto restio nell'attestazione della copertura finanziaria..."; non sono state approvate ben 5 proposte di riconoscimento di debiti fuori bilancio, entro il 2014, che riportavano il parere sfavorevole sia del Responsabile del servizio finanziario che, conseguentemente, quello del Revisore dei conti; risultano pagamenti eseguiti dalla Tesoreria per debiti fuori bilancio, a cui non è seguita l'emissione di mandati per la regolarizzazione dell'operazione stessa.

Infine, l'Organo di revisione, nell'allegare la sotto indicata nota del Sindaco di Avetrana, ha sottolineato che con riferimento a potenziali situazioni debitorie "...lo stesso Sindaco, con propria nota 1421 del 05/03/2015, pone l'attenzione sulla questione...".

Nello specifico la lettera del Rappresentante legale dell'ente, indirizzata al Segretario generale, al Responsabile dell'ufficio ragioneria e al Responsabile ufficio lavori pubblici e manutenzione, ed acquisita da questa Sezione solo per il tramite del Revisore dei conti, riferisce la presenza di una "...copiosa debitoria in cui versa il comune (pubblica illuminazione; Serveco; cimitero; ditta Lucia; oltre a tanti piccoli fornitori, sentenze Piacenti, sentenza Putignano e Figli; sentenza Briganti...)...".



Inoltre, il Sindaco rammenta ai responsabili in indirizzo che è stata formulata una proposta transattiva del contenzioso con la Esconet che determinerebbe un risparmio per l'ente di circa 420.000,00; che la Serveco attende il pagamento dei canoni contrattuali dal 2010; che la ditta Lucia Antonio è creditrice dell'importo di € 55.000,00, oltre a quanto dovuto per la gestione ordinaria della manutenzione del 2013; che la custodia del cimitero comunale non è supportata da contratto " *...ed è svolta in regime di proroga di un precedente contratto che gli uffici non hanno mai ritenuto eseguibile...*".

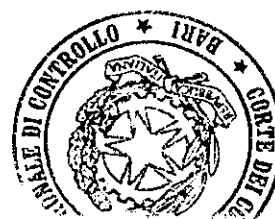
Infine, lo stesso Sindaco prospetta l'attuazione di un'urgente verifica di "*...ogni ipotesi utile alla soluzione della problematica evidenziata anche mediante ricorso ad un mutuo con la Cassa depositi e prestiti ovvero, per quanto possibile, mediante ricorso alla procedura del c.d. salva comuni che consente di spalmare l'eventuale debitoria in dieci anni...*"

In data 23 aprile 2015 è pervenuta la relazione illustrativa sottoscritta dal Segretario generale sulle misure correttive che l'ente ha adottato e/o intende adottare e in seguito, in data 5 maggio 2015, il comune ha trasmesso copia della deliberazione consiliare n. 11 del 28 aprile 2015 avente ad oggetto: "*Deliberazione della Sezione Regionale di controllo della Corte dei Conti n. 99/PRSP/2015 - Adempimenti consequenziali*".

FATTO E DIRITTO

Quadro normativo

L'art. 148 bis del TUEL, introdotto dall'art. 3, comma 1, lett. e), del D.L. n. 174 del 10 ottobre 2012, convertito dalla legge n. 213 del 7 dicembre 2012, prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei Conti adottino specifiche pronunce di accertamento nel caso di mancato rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'inosservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'articolo 119, sesto comma, della Costituzione, della mancata sostenibilità dell'indebitamento nonché della presenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico finanziari degli enti. Il comma 3 aggiunge che, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, l'Ente locale deve adottare i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, e che tali provvedimenti correttivi siano trasmessi alla Sezione regionale di controllo, che li verifica entro trenta giorni dal ricevimento. Qualora l'Ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti, o la verifica delle Sezioni regionali di controllo dia esito negativo, è preclusa l'attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria.



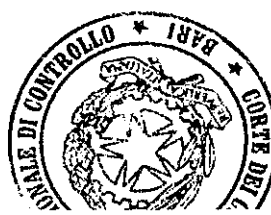
L'art. 6, co.2, del D.Lgs. n. 149/2011 stabilisce che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale *"in grado di provocarne il dissesto finanziario"* e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive, la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tal caso, ove sia accertato, entro 30 giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del D.Lgs. n. 267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli Consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del D.Lgs. n. 267/2000.

Il dissesto è un istituto giuridico che, attraverso la procedura ordinariamente prevista dagli articoli 244 e seguenti del D.Lgs. n. 267/2000, consente agli enti in gravi difficoltà finanziarie di ripristinare gli equilibri di bilancio e garantire il regolare espletamento delle proprie funzioni fondamentali, assicurando al contempo la tutela di interessi primari relativi al buon andamento, alla continuità dell'azione amministrativa ed al mantenimento dei livelli essenziali delle prestazioni. Lo stato di dissesto si configura tutte le volte in cui l'ente non sia in grado di garantire l'assolvimento delle funzioni e dei servizi indispensabili (c.d. incapacità funzionale) ovvero quando esistono, nei confronti dell'ente, crediti liquidi ed esigibili di terzi rispetto ai quali lo stesso non possa validamente far fronte attraverso i provvedimenti di riequilibrio o di riconoscimento di debiti fuori bilancio previsti dagli articoli 193 e 194 del D.Lgs. n.267/2000 (c.d. insolvenza). Tali presupposti, alternativi tra loro, sono da ritenersi tassativi nel senso che, al loro ricorrere, l'ente è obbligato a dichiarare il dissesto, non sussistendo alcun margine di valutazione discrezionale, anche al fine di evitare un ulteriore aggravarsi della situazione finanziaria. Infatti, l'omesso o tardivo dissesto eventualmente dovuto può arrecare ulteriore detrimento allo stato economico-finanziario di un ente già gravemente compromesso, sia per il rischio di una ulteriore involuzione della situazione, sia per l'impossibilità di avvalersi delle numerose agevolazioni offerte in merito dalla disciplina del D.Lgs. n. 267/2000, rivolta proprio al ripristino degli equilibri di cassa e di bilancio. La decisione di dichiarare lo stato di dissesto finanziario non è quindi frutto di una scelta discrezionale dell'ente,



rappresentando piuttosto una determinazione vincolata ed ineludibile in presenza dei presupposti di fatto fissati dalla legge. L'avverbio "validamente", utilizzato dall'art. 244 citato in relazione ai crediti liquidi ed esigibili di terzi, deve intendersi riferito al rispetto formale dei limiti normativi previsti, con particolare riguardo, in via esemplificativa, alle fonti di finanziamento dei debiti fuori bilancio, alle tipologie di debito riconoscibili, al numero massimo di annualità entro cui è consentito rateizzare le passività, alla capacità dell'ente di adempiere alle obbligazioni assunte nei tempi e con le modalità contrattualmente e normativamente previste, alla possibilità dell'ente di ripianare il disavanzo di amministrazione e, più in generale, di salvaguardare gli equilibri di bilancio nei tempi e con le modalità stabilite dalla legge. La valutazione di grave insolvenza necessaria perché sia dichiarato il dissesto postula, quindi, un giudizio di sostenibilità finanziaria delle passività, *anche in termini di cassa*, alla luce delle reali capacità dell'amministrazione di ripristinare legittimamente gli equilibri di bilancio. Tale valutazione deve essere svolta, in concreto, in relazione alla specifica situazione finanziaria dell'ente quale emerge dai documenti contabili, anche attraverso il ricorso a particolari indici sintomatici della condizione di insolvenza irreversibile e quindi del ricorrere dello stato di dissesto finanziario dell'ente. Detti indici sintomatici, come precisato dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti (deliberazioni n. 7/AUT/2011 e n. 2/AUT/2012), possono essere individuati, in particolare, nel ricorrere delle seguenti condizioni: squilibrio nella gestione dei residui; mantenimento in bilancio di residui attivi sopravvalutati, risalenti ed inesigibili; crisi irreversibile di liquidità con ricorso sistematico ad anticipazioni di tesoreria; ingenti debiti fuori bilancio. Non è necessario, perché ricorrano i presupposti per la dichiarazione dello stato di dissesto finanziario, che l'ente sia precipitato anche in uno stato di deficitarietà strutturale (art. 242 del D.Lgs. n. 267/2000).

Sia l'art. 6 del D.Lgs. 149/2011 che l'art. 3 del D.L. 174/2012 (inserendo l'art. 148-bis nel D.Lgs. n. 267/2000), evidentemente, hanno sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e hanno determinato il passaggio da un modello di controllo, di carattere meramente "collaborativo", privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo *anche cogente*, dotato di efficacia inibitoria (il citato art.148-bis prevede la preclusione della attuazione dei programmi di spesa per i quali è stata accertata la mancata copertura o l'insussistenza della relativa sostenibilità finanziaria) e idoneo a determinare, in presenza dei necessari presupposti, attraverso un preciso iter procedimentale, il dissesto finanziario dell'ente (art.6 del D.Lgs.



n.149/2011). Si richiama, in proposito, anche la sentenza della Corte costituzionale n.60/2013.

Criticità e gravi irregolarità rilevate nelle deliberazioni n. 180/PRSP/2014 e n. 99/PRSP/2015 – Verifica misure correttive

I. Realizzazione di un risultato della gestione di competenza negativo per gli esercizi finanziari 2010 e 2011 e violazione del parametro di deficiarietà n. 1

Con deliberazione n. 180/PRSP/2014, la Sezione ha rilevato che la presenza di un significativo disavanzo di gestione (tra l'altro già presente nel 2010), determinato principalmente da una differenza di parte corrente negativa può essere sintomo di una non sana gestione finanziaria.

Con delibera consiliare n. 11 del 28 aprile 2015 l'ente ha individuato alcune misure correttive volte al superamento di tale squilibrio:

1. limitato utilizzo dell'avanzo di amministrazione;
2. incremento di entrate proprie
3. riduzione dei debiti fuori bilancio;
4. riduzione delle spese;
5. destinazione di entrate eccezionali a spese d'investimento e/o estinzione dei mutui.

La relazione a firma del Segretario generale in data 23 aprile 2015, oltre a prendere atto della sussistenza di un disavanzo di gestione negli esercizi finanziari 2010 e 2011, ha evidenziato che i rendiconti 2012 e 2013 hanno fatto rilevare entrambi un risultato positivo della gestione di competenza (€ 358.440,13 per il 2012 ed € 2.137,10 per il 2013).

La Sezione pur prendendo atto dell'intenzione dell'ente di adottare per il futuro le suindicate misure correttive, non può esimersi dal rilevare che non è stata programmata alcuna specifica manovra contabile volta ad incrementare le entrate e/o a ridurre le spese, né tantomeno si è proceduto alla quantificazione, in termini finanziari, degli effetti che tali azioni potrebbero in concreto produrre sul bilancio dell'ente.

In definitiva l'ente si è limitato ad elencare genericamente (e comunque senza fornire alcun elemento documentale a supporto) possibili interventi migliorativi delle entrate e riduttivi delle spese, i quali solo astrattamente potrebbero produrre effetti significativi sul bilancio del comune, non essendo, inoltre, in alcun modo comprovati.

Infine, la Sezione, come si avrà modo di specificare in seguito (cfr. successivo punto II) osserva che il *trend* di miglioramento registrato nel bilancio consuntivo 2012, con riferimento agli accertamenti di parte corrente, appare fortemente influenzato da



cospicue voci di entrata che, nell'esercizio successivo, sono state cancellate in quanto considerate inesistenti.

Orbene, tali considerazioni inducono a ritenere scarsamente indicativo il perseguimento di un risultato positivo di competenza nell'anno 2012 anche in considerazione dell'esiguo saldo positivo registrato ai fini del rispetto del patto di stabilità 2012, pari a soli € 3.000,00.

In disparte il valore assolutamente irrisorio del risultato di competenza per l'anno 2013 pari ad appena € 2.137,10.

II Difficoltà nel recupero dell'evasione tributaria e nella riscossione degli accertamenti ICI

Con la deliberazione n. 180/PRSP/2014 la Sezione ha evidenziato la scarsa capacità del comune di procedere alla riscossione delle entrate accertate a titolo di accertamenti ICI e, nel contempo, censurava la contraddittorietà ed insufficienza dei dati forniti dall'ente nel corso dell'istruttoria. Invero, la documentazione acquisita non consentiva di conoscere esaustivamente il *trend* delle riscossioni rispetto agli importi accertati, non solo sotto il profilo quantitativo, ma anche della tempistica.

Con delibera consiliare n. 11 del 28 aprile 2015 l'ente ha individuato alcune misure correttive volte al superamento di tale criticità:

1. verifica dell'azione di accertamento condotta dall'ufficio tributi, con particolare riferimento ad atti di accertamento emessi non riscossi e non contabilizzati come residui attivi;
2. iscrizione di tali importi nelle previsioni di entrata del bilancio di previsione 2015/2017.

La relazione presentata dal Segretario generale, in data 23 aprile 2015, ha fornito i dati relativi agli accertamenti/riscossioni dell'ICI-IMU e della Tarsu nel triennio 2011 - 2013, sia con riferimento agli accertamenti ordinari che a titolo di recupero evasione tributaria.

I dati comunicati pur avendo contribuito, in parte, a superare la carenza e l'incongruenza delle risultanze presentate dall'ente nel corso dell'istruttoria e censurate dalla pronuncia specifica n. 180/2014, hanno evidenziato un'importante criticità.

Infatti, il comune di Avetrana ha accertato, nell'esercizio finanziario 2012, a titolo di evasione ICI la somma di € 152.197,06, ha incassato nel 2012 l'importo di € 2.197,06 e nel 2013 la somma di € 8.000,00 e cancellato nel rendiconto 2013, in sede di riaccertamento dei residui, il cospicuo importo di € 142.000,00.

Ebbene, ritiene il Collegio che l'operazione di accertamento seguita dalla cancellazione, dopo solo un esercizio finanziario e priva di alcuna valida motivazione, del suindicato



importo ha sicuramente influito positivamente sul risultato di competenza 2012, nonché sul risultato di amministrazione del medesimo esercizio, avendo incrementato ingiustificatamente la mole dei residui attivi di competenza.

Inoltre, tutt'altro che trascurabile è la possibile influenza che tale entrata - successivamente cancellata senza alcuna valida motivazione - può aver determinato sul risultato del patto di stabilità 2012, il quale è stato rispettato solo per l'esiguo importo di € 3.000,00; infatti, l'ente, in sede di misure correttive dovrà adeguatamente motivare e documentare la fondatezza del credito accertato nel 2012 pari ad € 142.000,00 (quale quota parte di € 152.197,06) ed indicare le ragioni poste a fondamento della successiva cancellazione.

Infine, osserva il Collegio che l'ente non ha presentato alcun chiarimento in merito alla sussistenza nella gestione residui di somme rinvenienti da accertamenti ICI 2003, 2004 e 2006 (pari a complessivi € 500.735,74) e non ancora incassati, né ha predisposto un programma di verifica delle ragioni del mantenimento in bilancio degli stessi e un piano aggiornato delle riscossioni.

III Anzianità dei residui con particolare riferimento all'importo totale dei residui passivi del titolo II sensibilmente superiore al dato dei residui attivi dei titoli IV e V

Con la deliberazione n. 180/PRSP/2014 la Sezione ha evidenziato la sussistenza di cospicui residui passivi vetusti contabilizzati sul titolo II della spesa, nei confronti dei quali non esiste un adeguato finanziamento nei residui attivi vetusti di cui ai titoli IV e V, essendoci una discrasia pari ad € 3.647.994,00. L'ente non è stato in grado di fornire chiarimenti in merito all'eventuale costituzione di un corrispondente vincolo sulla cassa e/o sull'avanzo di amministrazione.

Inoltre, la Sezione ha fortemente censurato l'assoluta inattendibilità e contraddittorietà delle risultanze contabili fornite dall'ente in quanto, dagli elenchi dei residui "di parte capitale" riferiti all'annualità 2012, risultano contabilizzati residui passivi vetusti non presenti nel relativo elenco del 2011.

Con delibera consiliare n. 11 del 28 aprile 2015 l'ente ha individuato alcune misure correttive volte al superamento di tale criticità:

1. emanazione di una direttiva nei confronti dell'ufficio tecnico e finanziario per la ricognizione puntuale dei residui attivi e passivi di parte capitale;
2. definizione della quota vincolata sia nel fondo cassa che nell'avanzo di amministrazione.

La Sezione osserva che l'ente non solo ha, ancora una volta, omesso di fornire chiarimenti e spiegazioni in merito alle gravi irregolarità ed incongruenze rilevate con la pronuncia n. 180/PRSP/2014 che, come già detto, palesano l'assoluta inattendibilità



dei dati forniti e della documentazione presentata a supporto, ma non ha adottato né, tantomeno, programmato alcuna seria ed efficace misura correttiva volta al superamento di tale criticità.

IV Superamento del parametro di deficitarietà n. 4 e n. 10

Con riferimento alle suindicate criticità l'ente, preso atto della pronuncia di questa Sezione, deve attuare i necessari interventi organizzativi volti al superamento del rilievo.

V Errata allocazione di spese nei servizi per conto terzi

La deliberazione n. 180/PRSP/2014 ha censurato la contabilizzazione tra i servizi in conto terzi della somma di € 78.929,85 a titolo di "pagamenti Enel per conto del gestore".

Nella relazione presentata dal Segretario generale è stato precisato che si tratta di spese riferite a contatori Enel non di pertinenza del comune, ma che comunque si riferiscono a consumi di energia elettrica ascrivibile a spesa corrente.

Evidenzia la Sezione che l'ente, con tale precisazione, ha confermato l'errata contabilizzazione di tale tipologia di spesa nell'ambito dei servizi per conto terzi, piuttosto che nel titolo I della spesa, pertanto, anche in questa ipotesi sarà necessario, in sede di adozione di misure correttive che l'ente chiarisca e comprovi se effettivamente tali voci di bilancio (entrata e spesa) sono state anche contabilizzate nei pertinenti capitoli ed in che misura, ovvero se hanno trovato collocazione solo tra le entrate in conto terzi, nel qual caso sarà necessario verificare se tale operazione ha condizionato il risultato del patto di stabilità, attraverso una condotta elusiva.

VI superamento delle spese di personale a tempo determinato

Con riferimento alla suindicata criticità, integrando una violazione di legge, l'ente non può altro che prendere atto della pronuncia di questa Sezione.

VII Problematiche inerenti la debitoria fuori bilancio e liquida ed esigibile:

- Presenza di debiti fuori bilancio e superamento del parametro di deficitarietà n. 8
- Mancato riconoscimento di debiti fuori bilancio regolarizzati contabilmente e non formalmente riconosciuti
- Ricognizione dei debiti contratti dalle pubbliche amministrazioni

Con la deliberazione n. 180/PRSP/2014 la Sezione ha evidenziato la sussistenza di debiti fuori bilancio che hanno determinato il decisivo superamento del relativo



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

parametro di deficitarietà, il quale ha registrato nel 2012 una percentuale di quasi dieci volte superiore al valore soglia prevista del 1%.

In particolare, la Sezione ha rilevato che tale criticità era stata già oggetto di censura in occasione del controllo sulla gestione finanziaria effettuato sui rendiconti 2008, 2009 e 2010, e che l'ente non ha minimamente dimostrato di aver posto in essere alcuna misura correttiva. Inoltre, con la suindicata pronuncia specifica, la Sezione ha rappresentato che il comune non ha fornito alcun elemento conoscitivo idoneo a chiarire le circostanze che hanno determinato la formazione di tale debitoria e la reiterata violazione delle norme che disciplinano l'assunzione di regolari e legittimi impegni di spesa.

Con delibera consiliare n. 11 del 28 aprile 2015 l'ente ha individuato alcune misure correttive volte al superamento di tale criticità:

1. ricognizione dei debiti fuori bilancio con indicazione della presumibile scadenza per consentire la predisposizione dei necessari accantonamenti;
2. monitoraggio del contenzioso già in corso, valutazione di ricorso alla transazione e prevenzione delle situazioni che possono causare risarcimento danni nei confronti di terzi;
3. riconoscimento tempestivo dei debiti fuori bilancio e verifica delle condizioni di riconoscibilità della debitoria riconducibile alla fattispecie di cui all'art. 194 comma 1 lett. e).

Evidenzia il Collegio che l'ente, nell'atto deliberativo assunto in riscontro alla pronuncia di questa Sezione, non ha fornito né i chiarimenti richiesti espressamente in sede di istruttoria, né ha presentato un adeguato, completo ed aggiornato quadro descrittivo della situazione debitoria "fuori bilancio" sussistente ad oggi, nonostante nella nota del Sindaco, indirizzata ai dirigenti, venga esplicitamente paventata la circostanza che la sussistenza di cospicui debiti fuori bilancio possa determinare responsabilità nei confronti dell'amministrazione.

Inoltre, le misure correttive che il comune intende adottare appaiono meri e generici propositi organizzativi aventi una valenza esclusivamente formale risultando, come tali, assolutamente inadeguati ad incidere in maniera determinante sulla reale (e probabilmente strutturale) situazione debitoria dell'ente.

Per quel che concerne, invece, il mancato riconoscimento dei debiti fuori bilancio regolarizzati contabilmente e non formalmente riconosciuti, il comune si è limitato a comunicare che sono stati riconosciuti debiti fuori bilancio (già pagati in attuazione di determinate assunte nel 2011), con deliberazione consiliare n. 17 del 17 settembre 2014, senza tuttavia premurarsi di trasmettere tale documentazione alla Sezione. Inoltre, la relazione dell'Organo di revisione riferisce che, a tutt'oggi, risultano eseguiti



pagamenti da parte della Tesoreria per debiti fuori bilancio non ancora regolarizzati, confermando che nel comune di Avetrana la prassi di non regolarizzare i pagamenti e successivamente i debiti risulta piuttosto consolidata.

Infine, con riferimento ai numerosi rilievi formulati nella suindicata pronuncia n. 180/PRSP/2014 (alla quale si rinvia), in merito alla sussistenza negli esercizi 2012-2013-2014 di una debitoria liquida ed esigibile, la Sezione evidenzia che, ancora una volta, il comune di Avetrana ha omesso di fornire alcun dato significativo necessario all'esatta quantificazione della consistenza di tale debitoria e a conoscere la corretta imputazione della stessa.

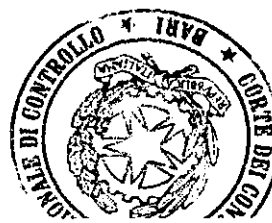
L'ente con delibera consiliare n. 11 del 28 aprile 2015 ha semplicemente incaricato il Segretario generale della redazione di un elenco dettagliato di tali debiti che sarà oggetto di successiva comunicazione a questa Sezione.

Infine, la Sezione non può esimersi dall'evidenziare che il comune in data 16 settembre 2014, nelle more del deposito della suindicata pronuncia specifica, ha dichiarato che non sussistevano debiti liquidi ed esigibili al 31 dicembre 2012 e al 31 dicembre 2013 e che per tale motivo non ha provveduto alla comunicazione dei creditori ed alla pubblicazione dell'elenco completo delle fatture e delle richieste di pagamento.

Tale condotta appare ancora più censurabile alla luce di quanto emerge inequivocabilmente dalla nota a firma del Sindaco, acquisita dalla Sezione attraverso l'Organo di revisione, dalla quale, così come già indicato in premessa, si evince che l'ente versa in una situazione debitoria preoccupante e consolidata, tanto da indurre il Sindaco medesimo a sollecitare i funzionari preposti a valutare la possibilità di accedere all'anticipazione di liquidità concessa dalla Cassa DD. e PP., ovvero alla procedura decennale di riequilibrio finanziario.

Tale circostanza pur apparendo in evidente dissonanza con la sussistenza di un cospicuo fondo di cassa, di un avanzo di amministrazione positivo e soprattutto con quanto affermato dal comune, in merito alla insussistenza di una debitoria liquida ed esigibile, induce la Sezione a ritenere che la condotta reiteratamente omissiva, elusiva, se non proprio reticente, posta in essere dall'Amministrazione di Avetrana nei confronti di questa Sezione, possa occultare rilevanti criticità e/o gravi violazioni di legge che pregiudicano la sana gestione finanziaria dell'ente.

Orbene, tali considerazioni appaiono ancora più significative se si considera che l'ente, secondo quanto previsto dal dispositivo della suindicata deliberazione, avrebbe dovuto presentare i necessari chiarimenti ed adottare misure correttive entro 60 giorni dalla comunicazione della stessa, ovvero entro il 23 dicembre 2014. Infatti, i reiterati ed ingiustificati ritardi determinati dalla condotta del comune risultata, in ogni occasione,



scarsamente collaborativa e gravemente omissiva hanno comportato che a tutt'oggi, dopo quasi sette mesi dal deposito della delibera n. 180/PRSP/2014, il comune di Avetrana è assolutamente inadempiente.

Considerato quanto accaduto, si rammenta che il compimento di gravi e persistenti violazioni di legge, anche riguardanti la contabilità dell'ente, indipendentemente dal ricorrere delle condizioni per la dichiarazione di dissesto, può determinare lo scioglimento dell'organo consiliare ai sensi dell'art. 141, c. 1, lett. a, del D.Lgs. n. 267/2000; va, infatti, escluso che sussista incompatibilità tra tale disciplina e l'assetto costituzionale conseguente alla modifica del Titolo V. Si configura grave e persistente violazione di legge quando viene posto in essere, in modo reiterato, un comportamento contrastante con un preciso obbligo di legge, tale da evidenziare un intento apertamente conflittuale con le altre istituzioni interessate e che si riflette in modo significativo sulla funzionalità stessa dell'amministrazione (Cons. Stato, sez. VI, 15 marzo 2007, n.1264).

Verificato che non sono state adottate misure correttive idonee a superare le irregolarità rilevate, che non è stata esclusa la presenza di ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere, che sono stati effettuati pagamenti in mancanza di regolarizzazione contabile e/o di riconoscimento della legittimità degli stessi, che sono stati accertati residui attivi stralciati per insussistenza, che non risulta adeguatamente quantificata la situazione della debitoria liquida ed esigibile effettivamente esistente, che non sono state chiarite le incongruenze relative ai residui di parte capitale, che è stata rilevata una possibile elusione del patto di stabilità e che è stata violata la normativa in materia di certificazione dei crediti nei confronti delle pubbliche amministrazioni, ex art. 7 comma 4 e 4 bis di cui al D.L. n. 35/2013, il Collegio ritiene che il comune di Avetrana dovrà limitare gli impegni alle sole spese obbligatorie per legge fino alla definitiva verifica della assenza di ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere, al riaccertamento straordinario dei residui previsto dalla nuova normativa sulla armonizzazione contabile, alla corretta ed aggiornata definizione della debitoria liquida ed esigibile ed alla predisposizione di un credibile programma dei pagamenti.

P. Q. M.

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 1 co. 166, della legge n.266/2005 e dall'art.148-bis del D.Lgs. n. 267/2000, in relazione agli esiti della verifica dell'adozione delle misure correttive da parte del comune di Avetrana, in esecuzione delle deliberazioni n. 180/PRSP/2014 e n. 99/PRSP/2015 di questa Sezione:



- 1) Stabilisce che il comune di Avetrana dovrà fornire tutti i chiarimenti richiesti dalla Sezione in sede di deliberazione n. 180/PRSP/2014, nonché quelli indicati nella presente pronuncia;
- 2) Dispone che il comune di Avetrana, con effetto immediato dalla data di ricevimento della presente deliberazione, limiti gli impegni alle sole spese obbligatorie per legge fino alla definitiva verifica della assenza di ulteriori debiti fuori bilancio da riconoscere, al riaccertamento straordinario dei residui previsto dalla nuova normativa sulla armonizzazione contabile, alla corretta ed aggiornata definizione della debitoria liquida ed esigibile ed alla predisposizione di un credibile programma dei pagamenti, tutti elementi da comprovare con idonea documentazione.
- 3) Precisa che l'Organo di revisione dell'ente dovrà svolgere, in merito a tutto quanto riportato nella presente deliberazione, una attenta attività di controllo e vigilanza, segnalando a questa Sezione ogni aspetto rilevante.
- 4) Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Sindaco, al Presidente del Consiglio comunale e all'Organo di revisione del Comune di Avetrana per gli adempimenti di rispettiva competenza. La deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente e i chiarimenti di cui al precedente punto 1) dovranno essere adottati entro il termine di 10 giorni dal ricevimento della presente. Tali atti dovranno essere trasmessi a questa Sezione, unitamente all'attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione disposto dall'art.31 del D.Lgs. n.33/2013, nei successivi 30 giorni.
- 5) Dispone che copia della presente deliberazione sia trasmessa al Prefetto della Provincia di Taranto per le valutazioni di competenza, anche ai fini dell'eventuale applicazione dell'art. 141, c. 1, lett. a del D.Lgs. n. 267/2000.

Così deciso in Bari il giorno 19 maggio 2015.

Il Relatore

Rossana De Corato

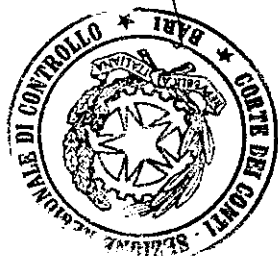
Il Presidente

Agostino Chiappiniello

Depositata in Segreteria il 28/05/2015

Il Direttore della Segreteria

Manaluce Sciannameo



Manaluce Sciannameo