

**REPUBBLICA ITALIANA****LA CORTE DEI CONTI****SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO PER LA PUGLIA**

composta dai Magistrati

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

a seguito della adunanza pubblica del 28 luglio 2016 ha adottato la seguente deliberazione

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

VISTO il regolamento n.14/2000 per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, deliberato dalle Sezioni Riunite della Corte dei conti in data 16 giugno 2000 e successive modifiche;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n.267 recante il Testo Unico delle leggi sull'ordinamento degli enti locali;

VISTO l'art.1, co.166, della legge n.266 del 23 dicembre 2005 che prevede l'obbligo per gli organi di revisione degli enti locali di inviare alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti apposite relazioni in ordine ai bilanci preventivi ed ai rendiconti degli enti;

VISTE le deliberazioni della Sezione delle Autonomie della Corte dei conti n.11/AUT/2014/INPR del 15 aprile 2014 e n. 13/AUT/2015/INPR del 9 marzo 2015, con le quali sono state approvate le linee guida per la redazione delle relazioni per i rendiconti 2013 e 2014;



VISTO l'art. 148-*bis* del D.Lgs. n.267/2000;

VISTA la legge n.213 del 7 dicembre 2012;

VISTA l'ordinanza n. 78/2016 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica;

UDITO il Magistrato relatore, dott.ssa Carmelina Adesso;

UDITI, per il comune di Avetrana, il Sindaco, Dott. Antonio Minò, il Responsabile del servizio finanziario, Dott. Antonio Mazza, e l'Assistente esterno, Dott. Leonardo Franzoso.

FATTO

A seguito dell'esame delle relazioni dell'Organo di revisione del comune di Avetrana previste dall'art.1, co.166, della legge 266/2005 e relative ai rendiconti 2013 e 2014, il Magistrato istruttore chiedeva, con note prot. n. 1408 e n. 1409 del 15 aprile 2016, indirizzate al Sindaco ed all'Organo di revisione, ulteriori dati ed informazioni. A riscontro delle richieste inoltrate, perveniva a questa Sezione la nota di risposta n. 2207/2016/2533 del 2 maggio 2015 (prot. c.d.c. n. 1636 del 3/05/2016) a firma del Sindaco. Esaminata la documentazione depositata, il Magistrato istruttore rilevava che non risultavano superate le seguenti criticità: ritardo nell'approvazione del rendiconto 2014, risultato di gestione negativo, differenza di parte corrente negativa, ritardo nella regolarizzazione di pagamenti per azioni esecutive, debiti fuori bilancio, superamento del limite di spesa del personale, violazione dei parametri di deficitarietà strutturale n.ri 4, 5 e 8 nel 2013 e 1,4 e 8 nel 2014, violazione del limite di cui all'art 2 co 8 l. 244/2007 in relazione alla destinazione delle entrate per permessi di costruire al finanziamento di spese correnti, scarsa lotta all'evasione tributaria, mancato aggiornamento dell'inventario, violazione degli artt. 41 e 47 d.l. 66/2014, mancato adeguamento alla disciplina sulla trasparenza.

Il Presidente di Sezione procedeva, quindi, con ordinanza n. 78 del 14 luglio 2016, a convocare il comune di Avetrana per l'odierna adunanza pubblica ed a disporre la trasmissione delle osservazioni del Magistrato istruttore relative alle criticità rilevate in sede istruttoria. Con la medesima ordinanza presidenziale veniva stabilito il termine del 22 luglio 2016, ore 12, per l'invio, da parte dell'ente convocato, dei dati richiesti, di eventuali memorie illustrative e di ogni ulteriore documentazione. Copia dell'ordinanza n. 78 e delle osservazioni del Magistrato istruttore venivano inviate a mezzo pec al comune interessato in data 14 luglio 2016 con nota prot. 2415 del 17 luglio 2016.

Con nota prot. c.d.c. n. 2463 del 22 luglio 2016 venivano trasmesse le memorie a firma del Sindaco in vista dell'odierna adunanza. I chiarimenti forniti consentivano di superare la criticità relativa all'art 2 co 8 l. 244/2007 in relazione alla destinazione delle entrate per permessi di costruire al finanziamento di spese correnti, in quanto veniva precisato, in quella sede, che le somme in esame sono state destinate esclusivamente a spese di investimento.



In adunanza sono intervenuti, in rappresentanza dell'ente, il Sindaco, Dott. Antonio Minò, il Responsabile del servizio finanziario, Dott. Antonio Mazza, e l'Assistente esterno, Dott. Leonardo Franzoso.

DIRITTO

Quadro normativo.

L'art.1, co.166, della legge n.266/2005 stabilisce che *"gli organi degli enti locali di revisione economico-finanziaria trasmettono alle competenti Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti una relazione sul bilancio di previsione dell'esercizio di competenza e sul rendiconto dell'esercizio medesimo"*.

L'art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000 (inserito dall'art.3 del D.L. 174/2012) prevede che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali ai sensi dell'art.1, commi 166 e seguenti, della legge n.266/2005, per la verifica del rispetto degli obiettivi annuali posti dal patto di stabilità interno, dell'osservanza del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art.119 della Costituzione, della sostenibilità dell'indebitamento, della assenza di irregolarità suscettibili di pregiudicare gli equilibri economico-finanziari degli enti. Ai fini di tale verifica, le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti accertano, altresì, che i rendiconti degli enti locali tengano conto anche delle partecipazioni in società controllate e alle quali è affidata la gestione di servizi pubblici per la collettività locale e di servizi strumentali all'ente. Lo stesso art.148-bis prevede, infine, che l'accertamento, nell'ambito delle verifiche prima indicate, 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 comporta, per gli enti interessati, l'obbligo di adottare, entro 60 giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio.

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. 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. 267/2000.

Come sottolineato a più riprese dalla Corte Costituzionale (cfr. sent n.60/2013, n.198/2012, n. 39/2014), il controllo finanziario attribuito alla Corte dei conti e, in particolare, quello che è chiamata a svolgere sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e degli enti del Servizio sanitario nazionale, va ascritto alla categoria del sindacato di legalità e di regolarità- da intendere come verifica della conformità delle (complessive) gestioni di detti enti alle regole contabili e finanziarie- e ha lo scopo, in una prospettiva non più statica (com'era il tradizionale controllo di legalità-regolarità), ma dinamica, di finalizzare il confronto tra fattispecie e parametro normativo all'adozione di effettive misure correttive, funzionali a garantire l'equilibrio del bilancio e il rispetto delle regole contabili e finanziarie. A tal fine è fatto obbligo all'Ente controllato, in caso di accertamento da parte della Sezione di violazioni di norme finalizzata a garantire la regolarità della gestione finanziaria e di irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari, di adottare i provvedimenti necessari per l'eliminazione e per il ripristino degli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle Sezioni regionali di controllo che li verificano nel termine di 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.

Per tali ragioni, l'art.3 del D.L. 174/2012 (inserendo l'art.148-bis nel D.Lgs. 267/2000), ha 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 ha 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 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, attraverso un preciso iter procedimentale, il dissesto dell'ente (art.6 del D.Lgs. 149/2011).

La valenza cogente del controllo previsto dall'art 148 bis Tuel (e rafforzato dalla previsione dell'art 6 d.lgs 149/2011) si inserisce in maniera coerente- in rapporto da mezzo a fine- nel quadro delineato dall'art 2, comma 1, della legge costituzionale 20 aprile 2012 n. 1, che, all'art 97 comma 1 Cost., impone a tutte le pubbliche amministrazioni di garantire l'equilibrio di bilancio e la sostenibilità del debito pubblico, in linea con l'ordinamento dell'Unione europea.

Considerato, inoltre, che, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art.7, co.7, della legge n.131/2003, qualora le irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione delle misure previste dall'art.148-bis del D.Lgs. n.267/2000 o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato", la natura anche collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati anche irregolarità contabili non gravi o meri sintomi di



precarietà. Ciò appare utile per prevenire l'insorgenza di più gravi situazioni di deficitarietà o di squilibrio.

Premesso quanto sopra, l'istruttoria condotta in relazione ai rendiconti 2013 e 2014 del comune di Avetrana, come di seguito esposto, ha evidenziato la presenza di alcune criticità rilevanti ai sensi dell'art.148-bis del D.Lgs. 267/2000.

1. Ritardo nell'approvazione del rendiconto.

Il rendiconto 2014 è stato approvato in data 23.05.2015 e, quindi, oltre il termine del 30 aprile fissato dall'art 227 Tuel. Nelle memorie depositate in vista dell'odierna adunanza l'ente ha riferito che tale ritardo è stato causato dall'improvvisa e comunque giustificata assenza per malattia dell'unico responsabile del servizio interessato e che, in ogni caso, l'approvazione è avvenuta nei termini di diffida da parte della competente prefettura.

Pur prendendo atto di quanto sopra, il Collegio non può che constatare l'avvenuta violazione del termine di legge.

Si ricorda che l'art. 227, comma 2 bis, del Tuel, introdotto dall'art. 3 comma 1 lett l) del D. L. 10/10/2012 n. 174, prevede, in caso di mancata approvazione del rendiconto di gestione entro il termine del 30 aprile dell'anno successivo, l'applicazione dell'art. 141, comma 2, del medesimo testo unico che disciplina le ipotesi di scioglimento del Consiglio comunale.

Anche prima della entrata in vigore dell'art.227, co.2-bis, del D.Lgs. 267/2000, inoltre, la tardiva approvazione di tale atto non era priva di conseguenze. Infatti, 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, infine, quanto stabilito dall'art.161, co.3 (mancata trasmissione del certificato del rendiconto), dall'art.172, co.1, lett. a (allegati al bilancio di previsione), dall'art.187, co.3 (applicazione dell'avanzo di amministrazione) e dall'art.203, co.1 (ricorso all'indebitamento) del Tuel.

2. Gestione di competenza.

Il risultato della gestione di competenza consente di verificare l'equilibrio tra le risorse affluite all'ente e quelle utilizzate con riferimento alla sola gestione dell'esercizio considerato, senza, quindi, considerare l'influenza positiva o negativa delle gestioni degli esercizi finanziari precedenti. Componenti del risultato della gestione di competenza sono, infatti, accertamenti e impegni di competenza. Il risultato negativo della gestione di competenza si verifica quando un ente, nel corso dell'esercizio finanziario esaminato, assume impegni di spesa per un importo complessivo superiore alle entrate accertate. Un risultato negativo della gestione di competenza può essere determinato dalla errata o inattendibile attività di programmazione in sede di predisposizione e approvazione del bilancio di previsione e/o dalla presenza di una sovrastima delle entrate previste o di un sottodimensionamento delle spese previste.

L'esistenza di un risultato negativo della gestione di competenza si pone in contrasto anche con



quanto richiesto dall'art.162, co.6, del D.Lgs. n.267/2000 secondo il quale "il bilancio di previsione è deliberato in pareggio finanziario complessivo".

Il comune di Avetrana ha chiuso l'esercizio 2014 con un risultato di gestione negativo pari ad € 274.839,92 ed un saldo di parte corrente al netto delle variazioni negativo pari ad € 313.192,86. L'ente nel corso dell'istruttoria ha riferito che risultato non tiene conto delle entrate a carattere non ripetitivo per € 186.263,04, sicché il saldo di parte corrente negativo si riduce ad € 126.929,00; ha, inoltre, aggiunto che il risultato di gestione negativo sarà interamente coperto con l'avanzo di amministrazione applicato da quantificarsi in complessivi € 276.624,84.

Quanto precisato dall'ente in merito alla destinazione dell'avanzo non ha trovato, tuttavia, corrispondenza nei documenti trasmessi alla Sezione: nel prospetto 3.5 della relazione di fine mandato per l'anno 2014, infatti, risulta un avanzo di complessivi € 276.624,84, interamente utilizzati per il finanziamento dei debiti fuori bilancio, mentre nel prospetto 1.5.3 della relazione sul consuntivo 2014 l'avanzo indicato è di € 146.624,84, parimenti destinato al finanziamento di debiti fuori bilancio.

Nelle memorie trasmesse in vista dell'odierna adunanza il Sindaco ha fornito ulteriori chiarimenti, precisando che l'avanzo utilizzato è pari a complessivi € 243.815,30, sicché il disavanzo di parte corrente, depurato dell'importo dell'avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente, risulta essere di € 69.377,56. Tale valore negativo è dovuto ad uno scostamento tra entrate accertate e spese impegnate nella fase gestionale, scostamento che in percentuale è pari all'1,67% del totale degli impegni di cui al titolo I e III della sezione spesa corrente del bilancio.

Quanto alla discrasia rilevata in sede istruttoria, il rappresentante legale dell'ente ha chiarito che l'importo di € 276.624,84 indicato nella relazione di fine mandato si riferisce all'avanzo applicato e non a quello effettivamente utilizzato, mentre l'importo di € 146.624,84 indicato nel rendiconto 2014 corrisponde al totale dell'avanzo applicato in sede di approvazione del bilancio di previsione dato dalla somma di € 41.524,84 finalizzata al ripiano di debiti fuori bilancio e della somma di € 105.100,00 destinata a spese correnti non ripetitive.

Pur prendendo atto di quanto riferito in merito all'omessa indicazione dell'avanzo di amministrazione applicato alla spesa corrente in sede di elaborazione del questionario 2014, si osserva che il risultato di gestione permane negativo e che tale criticità trova riscontro nel superamento per l'esercizio in esame del parametro di deficitarietà strutturale n. 1 (Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5% rispetto alle entrate correnti), pari al 7,17%.

Si richiamano sul punto i principi sanciti da questa Sezione nella delibera n. 180/PRSP/2014 relativa ai rendiconti 2011 e 2012.

Del pari non superata è la problematica inerente alla differenza negativa di parte corrente per il 2014, corrispondente ad € 16.974,13, espressione di possibili difficoltà nel far fronte ai pagamenti correnti con le entrate correnti.



Nelle memorie è stato precisato che tale risultato risente degli incassi e dei pagamenti in conto residui i cui valori non possono non essere correlati al fondo di cassa iniziale di € 2.899.689,40. Tale valore, inoltre, costituisce indiretto riflesso per pagamenti in conto residui di € 546.576,16, a fronte di incassi in conto residui per € 305.001,84.

Il Collegio prende atto di quanto sopra, confermando, tuttavia, la criticità per l'esercizio in esame.

3. Vincoli per azioni esecutive e ritardo nella regolarizzazione.

Nel corso del 2013 sono emersi pagamenti per azioni esecutive non regolarizzate per complessivi € 27.079,04. L'ente ha riferito che sono state approvate 5 deliberazioni di riconoscimento e si è provveduto alla loro completa regolarizzazione negli anni 2014 e 2015 per un totale di € 350.520,63. Nelle dieci delibere trasmesse in sede istruttoria (prot 2207/2016/2533 del 2/05/2016), tutte relative all'anno 2014, si è provveduto al riconoscimento di pagamenti effettuati a seguito di provvedimenti giudiziari anche risalenti nel tempo, in particolare con la delibera n. 17 del 17.09.2014 si è provveduto al riconoscimento come debiti fuori bilancio ex art 194 lett a) Tuel, dei "pignoramenti esecutivi pagati dal tesoriere e regolarizzati contabilmente con determine nn. 460/2011, 467/2011, 522/2011, 523/2011 e 524/2011...", già oggetto di rilievo da questa Sezione con delibera n. 180/PRSP/2014 relativa ai rendiconti 2011 e 2012.

Tra i debiti riconosciuti, si evidenziano, inoltre, i pagamenti effettuati, a seguito di provvedimento giudiziale, a titolo di compenso per i componenti di commissione giudicatrice per l'affidamento dei lavori di realizzazione di "sistemi di collettamento differenziati per le acque piovane". Con delibera n. 18 del 17.09.2014 sono stati riconosciuti ai sensi della lett. a (€ 49.174,75) ed (€ 7.200,00) i pagamenti di cui alle determine n.ri 400/2012, 401/2012, 402/2012, 444/2012, 445/2012, 446/2012, 447/2012, 448/2012 relativi provvedimenti giudiziari per differenze retributive, spese e competenze legali, risarcimenti danni. Infine, con delibera n. 19 del 17.09.2014 sono stati riconosciuti quali debiti fuori bilancio ai sensi dell'art 194 lett a (€ 32.464,48) e lett e Tuel (€ 16.222,27) i pagamenti effettuati con determine n.ri 8/2013, 19/2013, 46/2013, 175/2013, 217/2013, 256/2013, 491/2013 relativi a spese giudiziali, spese per fornitura gazebo, spese per servizio integrazione scolastica, spese per servizio recupero rifiuti, spese per lavori di ristrutturazione asilo nido.

Come già evidenziato da questa Sezione in sede di esame dei rendiconti 2011 e 2012 "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)". Si tratta, nella maggior parte dei casi, di sentenze pronunciate a seguito di inadempimento da parte dell'ente agli obblighi scaturenti da



contratti regolarmente conclusi ed eseguiti dalla controparte, sicché l'osservanza del vincolo negoziale avrebbe chiaramente evitato l'insorgere della controversia e l'aggravamento per spese di giudizio. Questa Corte ha più volte sottolineato come anche in caso di pagamenti a seguito di sentenze esecutive sussiste "l'obbligo di procedere con tempestività alla convocazione del Consiglio per il riconoscimento del debito, in modo da impedire il maturare di interessi, rivalutazione monetaria ed ulteriori spese legali." (Sezione Campania delibera n. 15/PAR/2013).

4. Debiti fuori bilancio.


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.

Nel corso dell'istruttoria è emersa la presenza di debiti fuori bilancio di rilevante importo per entrambi gli esercizi considerati, con conseguente superamento del parametro di deficiarietà n. 8.

Dall'esame dei questionari è emerso che il comune di Avetrana ha riconosciuto debiti fuori bilancio per € 112.504,84 nel 2013 e per € 350.784,55 nel 2014.

L'importo dei debiti fuori bilancio complessivamente riconosciuti, calcolato sommando gli importi di tutte le delibere del 2015 trasmesse in allegato alle controdeduzioni, è pari ad € 1.216.641,01, totale che differisce lievemente da quello indicato dall'ente in sede istruttoria (€ 1.204.249,59).

Tra i debiti fuori bilancio riconosciuti ve ne sono alcuni relativi a spese ordinarie e preventivabili, quali il pagamento della quota ATO rifiuti 2008/2009/2010/2011 (delibera n. 40 del 30/12/2014), forniture neon (delibera n. 38 del 30/12/2014), canoni per contratto servizi Serveco S.r.l. (delibera n. 49 del 18/12/2015), forniture materiale cancelleria, manifesti, calendari, carburante, servizi di integrazione scolastica (delibera n. 48 del 18/12/2015) e spese per legali (es. delibera n. 47 del 18.12.2015). Le delibere n. 38/2014, 39/2014, 40/2014, 41/2014 sono state adottate con il parere non favorevole del revisore sulla modalità di copertura per il rischio di mancata tenuta degli equilibri di bilancio, mentre le delibere 17/2015, 18/2015, 19/2015, 36/2015, 37/2015, 47/2015, 48/2015, 50/2015 sono state adottate con il parere favorevole condizionato del revisore (tra le condizioni indicate vi è, ad esempio, la verifica ed attestazione della capienza contabile del capitolo richiamato in proposta, la rettifica della proposta deliberativa nei termini di un riconoscimento di debito fuori bilancio ai sensi del art 194 lett e), anziché lett a), con le eventuali e conseguenti determinazioni in merito, la verifica della necessità di imputare l'importo da riconoscere secondo l'effettiva esigibilità dello stesso, tenuto conto della possibile rateizzazione del debito stesso). Nelle delibere n. 47/2015 e 49/2015 il responsabile del servizio finanziario preannuncia il probabile sfioramento del patto per l'anno 2015, evidenziando la necessità di una



riduzione delle spese correnti.

Con riferimento alla criticità in esame, questa Sezione con delibera n. 180/PRSP/2014 ha sottolineato come *"non si può sottacere che una tale condotta, soprattutto se reiterata in più esercizi finanziari, induce a ritenere che il comune probabilmente non riesce a far fronte, con risorse di bilancio di competenza, a spese ordinarie prevedibili e programmabili nell'esercizio di riferimento, così come dimostra, anche, la già rilevata differenza di parte corrente."*

Nelle memorie il Sindaco ha precisato che la criticità è in via di superamento e che, in ottemperanza a quanto disposto da questa Sezione con delibera n. 180/PRSP/2014, il comune si è adoperato già alla fine del 2015 per una completa ricognizione di tutte le partite fuori bilancio e per il relativo ripiano nei termini di cui all'art 193 co 2 Tuel. L'attività di risanamento ha determinato inevitabilmente lo sfioramento del patto di stabilità per il 2015, atteso che il ripiano dei debiti è stata finanziato in massima parte mediante l'utilizzo dell'avanzo disponibile, risorsa non annoverata tra le poste in entrata del calcolo del patto di stabilità.

Il Collegio prende atto di quanto riferito in merito alle misure in corso di attuazione, per gli esercizi in esame, tuttavia, non può che confermare la criticità.

5. Spesa del personale.

La spesa per il personale impegnata nel 2013 non rientra nei limiti di cui all'art. 1, comma 557, della legge n. 296/2006, come integrato dall'art. 76 del D.L. n. 112/2008, convertito nella legge n. 133/2008. Infatti, la spesa dichiarata per il 2013, pari ad € 888.136,63 è superiore a quella dichiarata per il 2012, corrispondente ad € 840.794,52.

Nel corso dell'istruttoria è emersa, inoltre, la mancata osservanza, sia nell'anno 2013 che nell'anno 2014, del limite di spesa per il lavoro flessibile stabilito dall'art 9 co 28 d.l. 78/2010: a fronte di un importo totale di spesa per l'anno 2009 pari ad € 9.621,00, la spesa impegnata nell'anno 2013 è stata di € 10.260,00 e si è incrementata nell'esercizio successivo raggiungendo l'ammontare di € 18.793,35.

L'ente nelle controdeduzioni ha riferito che lo sfioramento è dovuto, da un lato, alle maggiori somme impegnate nell'anno 2013 per € 33.343,80, oltre ad oneri di legge, per l'indennità di convenzione del segretario comunale ripartita, per quote uguali del 50%, tra il comune di Avetrana ed il comune di Palagianello, e dall'altro lato, alla necessità di incrementare l'orario di lavoro *part time* del Responsabile dei servizi sociali e dell'Istruttore ufficio tributi.

In evidente contraddizione con quanto riferito nelle controdeduzioni, nelle memorie trasmesse in vista dell'odierna adunanza il comune ha, invece, imputato lo sfioramento agli incarichi conferiti ai sensi dell'art 110 co 1 Tuel, all'epoca considerati esclusi dal limite di spesa per il lavoro flessibile sulla base di quanto sancito dalla Sezione delle Autonomie n. 12 del 12/06/2012.

A fronte dei chiarimenti richiesti dal Magistrato istruttore in sede di adunanza, il Responsabile del servizio finanziario si è riservato di verificare l'effettiva composizione della spesa per il lavoro flessibile.



Con riferimento alla previsione di cui alla legge n. 296/2006, pur prendendo atto di quanto riferito dall'ente e depurando la spesa dell'indennità in convenzione, il limite di cui all'art 1 co 557 risulta ugualmente superato, sia pure in misura minore (spesa di € 854.792,83 a fronte del limite di € 840.794,52), mentre non sono suscettibili di sterilizzazione le ulteriori voci di spesa indicate per il personale part time.

Quanto al limite di cui all'art 9 co 28 d.l. 78/2010, si ricorda che il legislatore ha previsto espressamente delle eccezioni, sia in relazione alla fonte del finanziamento (lavori socialmente utili, lavori di pubblica utilità e cantieri di lavoro, nel caso in cui il costo del personale sia coperto da finanziamenti specifici aggiuntivi o da fondi dell'Unione europea), sia in relazione alla tipologia di spesa (le assunzioni strettamente necessarie a garantire l'esercizio delle funzioni di polizia locale, di istruzione pubblica e del settore sociale nonché per le spese sostenute per lo svolgimento di attività sociali mediante forme di lavoro accessorio di cui all'articolo 70, comma 1, del decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276), sia in relazione al carattere "virtuoso" dell'ente ("le limitazioni previste dal presente comma non si applicano agli enti locali in regola con l'obbligo di riduzione delle spese di personale di cui commi 557 e 562 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296"), eccezione, quest'ultima, non applicabile al comune di Avetrana per l'annualità 2013.

In ogni caso, l'ente ha fornito indicazioni divergenti in merito alle cause del superamento del limite in esame. Non è stato in grado, in particolare, di fornire documentazione in merito alle voci di spesa per lavoro flessibile, in modo da consentire alla Sezione di verificare l'effettiva sussistenza di un'ipotesi derogatoria o di fattispecie escluse dal computo (sugli incarichi ex 110 co 1 Tuel si ricorda che con delibera n. 14/SEZAUT/2016/QMIG la Sezione delle Autonomie ha provveduto a ricondurre tali ipotesi entro i limiti di cui all'art 9 co 28 d.l. 78/2010).

Il superamento del limite di spesa del personale a tempo determinato è già stato oggetto di rilievo di questa Sezione in sede di esame del rendiconto 2012 (delibera n.180/PRSP/2014).

6. Recupero evasione tributaria.

Il recupero della evasione tributaria, attraverso idonee attività di accertamento e riscossione, costituisce un canale fondamentale per il recupero delle indispensabili risorse finanziarie, con la conseguenza che la scarsa efficienza di tale attività si traduce immediatamente in problemi di liquidità e può far sorgere responsabilità per danni erariali derivanti dalla prescrizione di crediti tributari.

Sul piano dell'accertamento e riscossione dei tributi l'istruttoria ha evidenziato criticità per tutte le annualità esaminate.

L'ente nel 2013 e 2014 non ha provveduto all'accertamento delle entrate da evasione, mentre nel corso dell'istruttoria non sono stati forniti i dati degli accertamenti e delle riscossioni.

Solo nelle memorie trasmesse in vista dell'adunanza sono stati comunicati i dati relativi alle riscossioni che confermano la lentezza nel reperimento delle entrate: in particolare, in relazione alla TARSU, risultano dati solo per la riscossione a residui del 2014 (€ 949,28); del



Handwritten signature and initials.

pari, per l'ICI anni precedenti sono stati forniti dati solo per riscossioni a residui anni 2014 (€ 22.414,96), 2015 (€ 153,08) e 2016 (€ 11.707,00).

Quanto all'assenza di dati per gli accertamenti, nel corso della discussione orale, il Responsabile del servizio finanziario ha riferito che le entrate non sono accertate, data l'incertezza della riscossione, in contabilità, ma controllate nell'iter complessivo e solo nel momento in cui le riscossioni si realizzano si provvede alla registrazione contabile per cassa; ha aggiunto che il concessionario a cui è affidata la riscossione anche coattiva è Poste Italiane. L'Assistente esterno ha aggiunto, inoltre, che fino al 2014 per prudenza si sono registrate le entrate solo per cassa, ma che dal consuntivo 2015 si è provveduto a registrare gli accertamenti ed a costituire il relativo fondo crediti di dubbia esigibilità.

Quanto riferito in merito alla prassi di accertamento "per cassa" delle entrate da evasione costituisce una grave irregolarità, in quanto stravolge l'intera fase dell'entrata con una completa sovrapposizione tra l'accertamento e la riscossione in violazione degli artt. 179 e 180 Tuel.

Si osserva che la lenta ed inefficiente attività di recupero delle entrate ha immediati riflessi, da lato passivo, sulla capacità di onorare tempestivamente i propri debiti, come testimoniato dal superamento del parametro di deficitarietà strutturale n. 4 per entrambe le annualità considerate.

7. Mancato aggiornamento dell'inventario.

L'ente nell'esercizio 2014 non ha provveduto all'aggiornamento dell'inventario. Nelle memorie il Sindaco ha precisato che *"in questi giorni si sta procedendo, senza indugio, all'affidamento dell'attività di aggiornamento dell'inventario dei beni mobili ed immobili dell'ente, mediante l'ausilio di azienda qualificata che possa portare, in breve tempo, a compimento tale incombenza"*.

Il Collegio conferma la criticità per l'esercizio in esame, riservandosi di verificarne l'effettivo superamento in sede di analisi dei rendiconti degli esercizi futuri.

Il mancato aggiornamento dell'inventario costituisce una grave irregolarità, atteso che il conto del patrimonio deve rappresentare compiutamente la situazione patrimoniale e finanziaria del comune e, a tal fine, è indispensabile che l'ente sia dotato di un inventario aggiornato annualmente. L'assenza di un inventario aggiornato, inoltre, rende inattendibile il rendiconto, impedisce la corretta applicazione dell'art 58 d.l. 112/2008 e la prevista attività di riordino, gestione e valorizzazione del patrimonio immobiliare comunale.

8. Violazione del d.l. 66/2014 artt. 41 e 47.

L'art 41 co 1 d. l. 66/2014 sancisce che *"A decorrere dall'esercizio 2014, alle relazioni ai bilanci consuntivi o di esercizio delle pubbliche amministrazioni, di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, è allegato un prospetto, sottoscritto dal rappresentante legale e dal responsabile finanziario, attestante l'importo dei pagamenti relativi*



a transazioni commerciali effettuati dopo la scadenza dei termini previsti dal decreto legislativo 9 ottobre 2002, n. 231, nonché l'indicatore annuale di tempestività dei pagamenti di cui all'articolo 33 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33. In caso di superamento dei predetti termini, le medesime relazioni indicano le misure adottate o previste per consentire la tempestiva effettuazione dei pagamenti. L'organo di controllo di regolarità amministrativa e contabile verifica le attestazioni di cui al primo periodo, dandone atto nella propria relazione. Per le Amministrazioni dello Stato, in sede di rendiconto generale, il prospetto di cui al primo periodo è allegato a ciascuno stato di previsione della spesa." L'ente non ha ottemperato alla disposizione in esame. In relazione all'art 47 del d.l. 66/2014, l'Organo di revisione, nella propria relazione al rendiconto 2014 ha osservato che "In relazione a quanto disposto dai commi da 8 a 13 dell'art. 47 del decreto legge n. 66 del 2014, di rimodulare alcune tipologie di spesa o adottare misure alternative di contenimento della spesa corrente, al fine di conseguire risparmi comunque non inferiori a quelli derivanti dalla riduzione del fondo di solidarietà comunale (per il Comune di Avetrana pari ad euro 23.170,84 - fonte sito Finanza Locale - Spettanze 2014), l'ente non ha ottemperato al rispetto del limite. Non ha compensato la minore entrata con la riduzione della spesa corrente per acquisto di beni e servizi che sarebbe dovuta essere inferiore a quella dell'ultimo triennio (spesa triennio pari ad euro 1.650.152,78 - spesa anno 2014 euro 2.161.660,98), non ha ottenuto un avanzo di gestione di parte corrente (al lordo del rimborso delle quote di capitale dei prestiti) superiore all'avanzo di gestione di parte corrente del triennio; ha conseguito invece un risultato di gestione negativo per euro 274.839,02."

L'ente nelle memorie ha confermato la criticità, precisando che la situazione di forte spesa consolidata ed obbligatoria non ha consentito sufficienti margini di manovra per il puntuale rispetto della normativa in esame.

9. Amministrazione trasparente.

L'art 33 del d lgs 33/2013 come modificato dal d lgs 97/2016 sancisce "Fermo restando quanto previsto dall'articolo 9-bis, le pubbliche amministrazioni pubblicano, con cadenza annuale, un indicatore dei propri tempi medi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi, prestazioni professionali e forniture, denominato «indicatore annuale di tempestività dei pagamenti», nonché l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese creditrici. A decorrere dall'anno 2015, con cadenza trimestrale, le pubbliche amministrazioni pubblicano un indicatore, avente il medesimo oggetto, denominato «indicatore trimestrale di tempestività dei pagamenti». Gli indicatori di cui al presente comma sono elaborati e pubblicati, anche attraverso il ricorso a un portale unico, secondo uno schema tipo e modalità definiti con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri da adottare sentita la Conferenza unificata".

Il Comune di Avetrana, pur avendo pubblicato l'indicatore annuale per l'anno 2015, non ha pubblicato l'indicatore annuale per gli anni 2013 e 2014, né l'indicatore trimestrale 2016, non è stato, inoltre, pubblicato l'ammontare complessivo dei debiti e il numero delle imprese



creditrizi.

Si ricorda che, a norma dell'art 46 del citato decreto, l'inadempimento agli obblighi di pubblicazione, costituisce elemento di valutazione della responsabilità dirigenziale, eventuale causa di responsabilità per danno all'immagine dell'amministrazione ed è comunque valutato ai fini della corresponsione della retribuzione di risultato e del trattamento accessorio collegato alla performance individuale dei responsabili.

10. Parametri di deficitarietà strutturale.

L'art.242 del D.Lgs. n.267/2000 stabilisce che sono da considerarsi in condizioni strutturalmente deficitarie gli enti locali che presentano gravi ed incontrovertibili condizioni di squilibrio, rilevabili da una apposita tabella, allegata al rendiconto, contenente parametri obiettivi dei quali almeno la metà presentino valori deficitari.

I parametri obiettivi rilevanti gli esercizi 2013 e 2014 sono stati fissati con D.M. 18 febbraio 2013.

Questa Sezione, in varie occasioni, ha sottolineato che anche il superamento di un solo parametro di deficitarietà strutturale, pur non rendendo l'ente strutturalmente deficitario, costituisce una grave criticità che richiede la tempestiva adozione di concrete misure correttive. Tale considerazione vale, a maggior ragione, nell'ipotesi in cui, come rilevato nella fattispecie in esame, si riscontra il superamento del medesimo parametro di deficitarietà per più esercizi.

Premesso quanto sopra, il comune di Avetrana non rispetta nel 2013 i parametri per l'individuazione delle condizioni strutturalmente deficitarie n. 4 (Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente) pari al 42,49%, n. 5 (Esistenza di procedimenti di esecuzione forzata superiore allo 0,5 per cento delle spese correnti) pari al 3,15% e n. 8 (consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1% rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti) pari al 3,15%.

Nell'esercizio 2014 sono stati superati i parametri n. 1 (Valore negativo del risultato contabile di gestione superiore in termini di valore assoluto al 5 per cento rispetto alle entrate correnti) pari al 7,17%, n. 4 (Volume dei residui passivi complessivi provenienti dal titolo I superiore al 40 per cento degli impegni della medesima spesa corrente) pari al 41,82% e n. 8 (consistenza dei debiti fuori bilancio riconosciuti nel corso dell'esercizio superiore all'1% rispetto ai valori di accertamento delle entrate correnti) pari al 9,16%.

I parametri indicati risultano già superati negli esercizi 2011 e 2012, come rilevato dalla più volte richiamata delibera di questa Sezione n. 180.

Con riferimento all'esercizio 2014, infine, si è rilevata in sede istruttoria una discrasia tra i dati Sirtel e quelli inseriti in finanza locale in relazione al parametro n. 10, con superamento del valore soglia in relazione ai dati Sirtel e contenimento al di sotto del limite per finanza locale. L'ente ha comunicato che non è in grado fornire chiarimenti sulle cause tecniche che hanno



[Handwritten signature]

determinato la discrasia tra i dati Sirtel e quelli presenti in finanza locale.

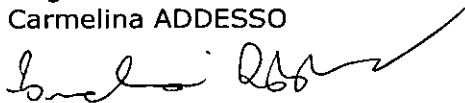
P Q M

La Corte dei conti, Sezione regionale di controllo per la Puglia, con riferimento ai rendiconti, 2013 e 2014 del comune di Avetrana, ai sensi dell'art.148-*bis* del D.Lgs. 267/2000:

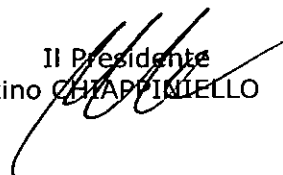
- 1) dichiara che costituiscono violazione di norme finalizzate a garantire la regolarità della gestione il ritardo nell'approvazione del rendiconto 2014, il superamento del limite di spesa del personale di cui all'art 1, comma 557, l. 296/2006 nel 2013, la sovrapposizione tra la fase di accertamento e riscossione delle entrate tributarie in violazione degli artt. 179 e 180 Tuel, la violazione degli artt. 41 e 47 d.l. 66/2014, la violazione dell'art 33 d lgs 33/2013;
- 2) dichiara che costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente il risultato di gestione negativo e la differenza di parte corrente negativa nel 2014, il ritardo nella regolarizzazione dei pagamenti per azioni esecutive nel 2013, la presenza di debiti fuori bilancio di rilevante ammontare per entrambe le annualità, la mancanza di chiarimenti sulle voci di spesa per lavoro flessibile, precludendo a questa Sezione di accertare il rispetto del limite di cui all'art 9 co 28 d.l. 78/2010, la scarsa lotta all'evasione tributaria, il mancato aggiornamento dell'inventario, la violazione dei parametri di deficitarietà strutturale n.ri 4, 5, 8 nel 2013 e n.ri 1, 4, 8 nel 2014, l'assenza di chiarimenti in merito alla discrasia di dati tra Sirtel e finanza locali in relazione al parametro n. 10 nel 2014;
- 3) prescrive che l'Ente adotti ogni misura correttiva idonea a superare definitivamente le criticità rilevate nella presente deliberazione;
- 4) dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura della Segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio comunale affinché ne dia comunicazione all'Organo consiliare, al Sindaco e all'Organo di revisione dell'Ente nonché ai fini dell'adempimento di cui all'art. 31 d lgs 14 marzo 2013 n. 33. Copia della deliberazione di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'Ente 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 dall'Ente in esecuzione della presente pronuncia, unitamente alla attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione disposto dall'art. 31 del D.Lgs. n.33/2013, nei successivi 30 giorni.

Così deliberato in Bari, il giorno 28 luglio 2016.

Il Magistrato relatore
Carmelina ADESSO



Il Presidente
Agostino CHIAPPINIELLO



depositata in Segreteria

il **15 SET. 2016**.....

Il Direttore della Segreteria
(dott.ssa **MariaLuca SCIANNAMEO**)

