



## **Corte dei Conti** **Sezione regionale di controllo per la Basilicata** **Potenza**

### **Deliberazione n. 20/2014/PRSP**

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata composta dai Magistrati:

Presidente di Sezione	dott. Francesco Lorusso	Presidente
Consigliere	dott. Rocco Lotito	Componente-relatore
Primo Referendario	dott. Giuseppe Teti	Componente
Referendario	dott.ssa Vanessa Pinto	Componente

Nell'adunanza del 5 marzo 2014

**Visto** il testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni;

**Visto** l'art. 3 della legge 14 gennaio 1994, n. 20;

**Vista** la deliberazione delle Sezioni Riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000 con la quale è stato approvato il "Regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti", e successive modificazioni;

**Visto** l'art. 7 della legge 5 giugno 2003, n. 131;

**Visto** l'art. 1, commi 166 e 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266;

**Visto** il decreto legge 10 ottobre 2012 n. 174, convertito dalla legge 7 dicembre 2012 n. 213;

**Visto** il Testo Unico sull'ordinamento degli enti locali, approvato con D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267;

**Considerato**

- che l'articolo 148-bis del TUEL dispone al primo comma che le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminino i bilanci preventivi e i rendiconti consuntivi degli enti locali, ai sensi dell'articolo 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'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;

- che il secondo comma dello stesso articolo estende la disamina anche alla verifica 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;

- che, nell'ambito delle predette verifiche, qualora la Sezione regionale di controllo accerti l'esistenza 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, insorge per gli enti interessati l'obbligo di adottare, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Qualora l'ente non provveda alla trasmissione dei suddetti provvedimenti o la verifica degli stessi da parte della Sezione 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;

**Viste** le deliberazioni della Sezione delle Autonomie n. 2/AUT/2011/INPR, depositata in segreteria il 9 giugno 2011, e n.10/AUT/2012/INPR, depositata in segreteria il 18 giugno 2012, con le quali sono state approvate le linee guida ed i criteri cui devono attenersi, ai sensi dell'articolo 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006), gli organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione, rispettivamente, delle relazioni sui rendiconti degli esercizi 2010 e 2011 ed i questionari allegati;

**Viste** le relazioni sui rendiconti degli esercizi 2010 e 2011, redatte sulla base dei relativi questionari e trasmesse, ai sensi dell'art. 1, comma 166, della citata legge

23 dicembre 2005, n. 266, dall'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di CASTELGRANDE (PZ);

**Constatato** che l'Organo di revisione, in risposta ad una specifica domanda contenuta nei questionari, ha dichiarato di non aver rilevato gravi irregolarità, tali da incidere sui rendiconti 2010 e 2011, e di non aver suggerito misure correttive che non siano state adottate dall'ente;

**Viste** le note di questa Sezione di controllo con le quali, ai fini dello svolgimento delle attività di controllo demandate a questa Sezione regionale di controllo dall'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dall'art. 148 bis del T.U.E.L. e del contraddittorio per l'emanazione della specifica pronuncia, da adottarsi nei casi previsti dalla vigente normativa, sono stati richiesti chiarimenti e controdeduzioni e si è data comunicazione dell'adunanza pubblica;

**Visti** i chiarimenti e le controdeduzioni fatti pervenire dal Sindaco, dal Responsabile del Servizio finanziario e dall'Organo di revisione;

**Vista** l'ordinanza del Presidente della Sezione regionale di controllo, con la quale è stata fissata l'adunanza per la predetta pronuncia;

**Comparsi** il Responsabile del Servizio finanziario e l'Organo di revisione;

**Udito** il Magistrato relatore dott. Rocco LOTITO;

**Udito** l'intervento del Responsabile del Servizio finanziario;

Tanto premesso, così

### **DELIBERA**

Sulla base delle relazioni sui rendiconti degli esercizi 2010 e 2011, di cui all'art. 1, comma 166, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e della conseguente attività istruttoria svolta, si rileva quanto di seguito esposto.

#### **Tardiva approvazione del rendiconto**

Il rendiconto dell'esercizio 2011 risulta approvato solo in data 29 giugno 2012, ben oltre il termine del 30 aprile 2012 in violazione dell'art. 227, comma 2, del TUEL, così come modificato dall'art. 2 quater, comma 6, lettera c), del D.L. n. 154/2008 (conv. dalla L. n. 189/2008). Analoga violazione, rispetto al termine del 30 aprile 2011, si registra per il rendiconto 2010, approvato il 30 giugno 2011.

Con nota di chiarimenti del 18 febbraio 2014, a firma del Sindaco, del Responsabile del Servizio finanziario e dell'Organo di revisione, è stato dichiarato quanto segue:

«Posto che per gli anni 2010 e 2011 i rendiconti sono stati approvati oltre i termini di legge, questo Ente per l'anno 2012 non è incorso in tale inadempienza e per il 2013 ci sono tutti i presupposti per affermare che la scadenza per l'approvazione del rendiconto sarà rispettata».

Considerato che questa Corte in passato ha ripetutamente sollevato analogo rilievo (cfr. delibere n. 50/2007, n. 76/2008, n. 46/2009/PRSP, 57/2010/PRSP e n. 26/2012/PRSP), e l'inadempienza al preciso obbligo di legge non è episodica, risulta necessario che l'ente provveda allo scrupoloso rispetto della normativa.

L'approvazione del rendiconto entro i termini di legge è un adempimento di assoluta rilevanza nella gestione amministrativa e contabile, tanto più che l'articolo 243, comma 6, del TUEL prevede per l'inosservanza del termine di legge l'assoggettamento, fino all'approvazione definitiva dello stesso, ai controlli centrali previsti per gli enti strutturalmente deficitari.

Si deve peraltro evidenziare che l'importanza della tempestività nell'adozione di tale documento di bilancio è stata recentemente ribadita dall'art. 3, comma 1, lettera l) del D.L. n. 174/2012 che, con l'introduzione del comma 2 bis nel corpo dell'art. 227 del TUEL, ha esteso alla mancata approvazione del rendiconto nei termini di legge la procedura di cui all'art. 141 dello stesso TUEL che disciplina le ipotesi di scioglimento del Consiglio comunale.

#### **Utilizzo per cassa di fondi aventi specifica destinazione per impieghi di parte corrente - Progetto di taglio boschivo - Debiti fuori bilancio**

Da quanto indicato nei questionari 2010 e 2011 emerge che in entrambi gli esercizi l'ente ha utilizzato per cassa fondi aventi specifica destinazione per impieghi di parte corrente (rispettivamente per € 262.869,19 e per € 344.644,85), fenomeno non isolato se si considera che il ricorso a tale tipologia di finanziamento è stato effettuato anche nell'esercizio 2009 per un importo di € 353.355,36 a conferma di una situazione di squilibrio di cassa.

In sede istruttoria si è chiesto che fosse chiarita la tipologia dei fondi aventi specifica destinazione che risultano utilizzati per cassa nel 2010 e nel 2011 specificando:

- la data in cui gli stessi sono stati ricostituiti;

- se sono state rispettate tutte le disposizioni vigenti in materia (cfr. art. 195 TUEL);
- quali sono state le ragioni del deficit di cassa e dello squilibrio finanziario.

Dalla deliberazione n. 213/2012/PRSP, che riporta quanto riferito nella nota di chiarimenti resa nell'ambito del precedente contraddittorio dal Sindaco dall'Organo di revisione, si evince che:

«Le ragioni del deficit di cassa e dello squilibrio finanziario derivano da una situazione contabile che si trascina da diversi anni. L'approvazione di un progetto di taglio boschivo, che prevedeva una stima di entrate di circa 650.000 Euro, aveva consentito a questo Ente di destinare una quota di risorse per ripianare debiti fuori bilancio, opportunamente riconosciuti, contratti a seguito di sentenze» che hanno visto l'ente soccombente. «Intanto il progetto, sottoposto a verifica regionale, veniva suddiviso in lotti e, dopo aver realizzato un primo lotto, con l'introito di circa 150.000 Euro, sorgevano alcune difficoltà anche con la ditta appaltatrice, circostanza che determinava la sospensione della successiva realizzazione del taglio. Di conseguenza per sopperire agli impegni assunti da questo Ente, e per non vedersi aggravare di ulteriori spese, si procedeva, anche attraverso anticipazioni di cassa, ai relativi pagamenti.... Nel prosieguo si è proposto un nuovo Piano di Assestamento Forestale, già approvato dalla Regione, con una stima base di circa 400.000 euro, del quale già è stato appaltato un primo lotto con un incasso di circa 30.000 Euro, e per fine anno si prevede di appaltare un ulteriore lotto del valore di circa 70.000 Euro. Il tutto va a ricostituire la risorsa per risanare, man mano, la situazione di deficit di cassa rilevata».

Con riferimento al predetto progetto di taglio boschivo, in sede istruttoria si è rappresentata la necessità che fosse urgentemente fornito un prospetto riepilogativo aggiornato ad oggi relativo alle entrate definitivamente previste dal piano, a quelle che si sono concretamente realizzate, ai tempi di effettivo incasso delle rimanenti entrate previste, all'entità ed alla tipologia degli "impegni assunti" dall'Ente (vedi citata deliberazione) per onorare i quali si è reso necessario far fronte alle anticipazioni di cassa, alle prospettive della situazione finanziaria e di liquidità dell'ente.

Con riferimento ai debiti fuori bilancio, in sede istruttoria si è chiesto che fosse chiarita entità e tipologia di tutta la debitoria del predetto tipo, riconosciuta in pregressi esercizi finanziari e fino ad oggi, che non fosse ancora stata ripianata, e che fosse specificato se ad oggi esistono altri debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento ovvero altre passività potenziali.

Con la precitata nota di chiarimenti del 18 febbraio 2014 è stato, tra l'altro, dichiarato che:

- «L'entità dell'utilizzo di fondi aventi specifica destinazione viene determinata dalle delibere della giunta comunale all'inizio di ogni anno. Il massimo utilizzabile non viene mai sforato e la ricostituzione del fondo avviene di volta in volta con le entrate correnti. I fondi utilizzati sono somme destinate alla realizzazione di opere strutturali (finanziamento Ministero Ambiente) per area Costa e area Purgatorio»;
- che «L'utilizzo dei fondi a specifica destinazione rispetta le disposizioni vigenti in materia (art. 195 del TUEL)»;
- che «... L'Ente non ha pendenze debitorie in quanto ha onorato tutti gli impegni assunti, questo è il motivo per cui si utilizzano i fondi a specifica destinazione»;
- che «Il ricorso ai fondi a specifica destinazione è dovuto ad un deficit di cassa derivante dalla mancata realizzazione dell'originario progetto "Taglio boschivo", che è stato successivamente riproposto ...».

La nota, dopo aver fornito alcune cifre, ancora in lire, relativamente alle risorse scaturite dalla prima previsione del taglio bosco e dal primo e secondo lotto del taglio bosco ed ai relativi impieghi, ha assicurato che:

- «Attualmente l'Ente non ha debiti fuori bilancio in corso di riconoscimento»;
- «Gli equilibri di bilancio saranno assicurati, oltre che dalle entrate previste dal piano nuovo "Taglio Boschivo", anche da entrate ancora non realizzate per spese correnti già sostenute dall'Ente per conto dello Stato della Regione e altri Enti che ammontano a circa € 200.000,00».

Non risultando esaustive le notizie fornite con la nota di chiarimenti da ultimo citata, con successiva nota di contraddittorio di questa Sezione si è rappresentata la necessità che, con riferimento all'ultimo piano di taglio boschivo, si provvedesse a specificare dettagliatamente: importo e descrizione delle entrate appostate nei bilanci di previsione (specificando quali); entrate accertate (specificando importo e

data e fornendo dettagliate indicazioni in merito alla sussistenza dei presupposti, tra i quali la specifica ragione del credito e la sussistenza di idoneo titolo giuridico); entrate incassate (specificando importo e data); importo e data dei residui attivi relativi alle entrate accertate e non incassate (specificando il titolo di iscrizione) e tempi stimati di incasso.

Visto, inoltre, che nella nota di chiarimenti è stato dichiarato che «Gli equilibri di bilancio saranno assicurati, oltre che dalle entrate previste dal piano nuovo "Taglio Boschivo", anche da entrate ancora non realizzate per spese correnti già sostenute dall'Ente per conto dello Stato della Regione e altri Enti che ammontano a circa € 200.000,00», si è anche chiesto che fossero meglio dettagliate tali entrate specificando se e quando sono state accertate, l'importo dei relativi residui e il titolo nel quale sono state iscritte.

Con nota del 3 marzo 2014 il Sindaco, il Responsabile del Servizio finanziario e l'Organo di revisione hanno specificato quanto segue:

«**L'ultimo piano boschivo** non è stato iscritto in bilancio perché va a sostituire il vecchio piano e i mancati accertamenti che ne sono derivati.

Le entrate previste dal **nuovo piano** ammontano a € 195.912,16, valore a base d'asta, suscettibili di incrementi in base agli aumenti che saranno proposti dai concorrenti alle aste e che avranno luogo a partire dal 2014.

A tali somme devono essere aggiunte quelle derivanti dalle aste esperite riferite all'anno 2011, che si concretizzeranno nell'anno 2014 ed ammontano ad € 38.500,00.

**Del vecchio piano taglio boschivo** gli accertamenti ammontavano a € 481.261,44 di cui sono stati incassati € 240.877,03 con un riporto ancora da incassare e quindi a residui di € 240.384,41 iscritti nel titolo terzo delle entrate».

Sono state, quindi, riportate due tabelle:

- dalla prima si evince il dettaglio delle somme incassate dal vecchio piano boschivo per spese correnti, ammontanti complessivamente ad euro 240.877,03;
- dalla seconda si evince il dettaglio delle entrate non realizzate per spese correnti già sostenute dall'ente per un totale di euro 253.140,17.

Dall'intervento effettuato in adunanza da parte del Responsabile del Servizio finanziario, in merito alla richiesta di maggiori chiarimenti sugli accertamenti,

riportati poi a residui, relativi al piano “taglio boschivo”, è tra l’altro emerso che non esistono contratti di vendita e che gli accertamenti sono stati effettuati in base al primo piano “taglio boschivo” e che soltanto con il secondo piano si copriranno le mancate entrate relative al primo.

La Sezione, con riferimento ai sopra indicati residui di 240.384.41 euro iscritti nel titolo terzo delle entrate, rileva che non solo non sono emersi i presupposti per il loro mantenimento, ma non è emersa la sussistenza neanche del diritto di credito e dei presupposti per l’originario accertamento (che, a norma dell’art. 179 del TUEL, deve avvenire quando, sulla base di idonea documentazione, viene verificata la ragione del credito e la sussistenza di un idoneo titolo giuridico, individuato il debitore, quantificata la somma da incassare, nonché fissata la relativa scadenza) e, conseguentemente, non possono essere ritenuti sussistenti e mantenuti nel conto del bilancio.

Si rinvia, sul punto, al principio contabile n. 3, approvato dall’Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali il 18 novembre 2008, che ha tra l’altro evidenziato:

- che «La fondatezza giuridica dell’accertamento deve essere costantemente verificata e formalizzata annualmente dai responsabili dei servizi competenti, prima della deliberazione del rendiconto, con individuazione dei singoli crediti accertati, dell’esercizio finanziario di provenienza, dei tempi e delle eventuali problematiche in ordine allo smaltimento dei residui attivi» (punto 29);
- che «Le operazioni di revisione conducono al riaccertamento delle posizioni creditorie ed all’eventuale eliminazione, totale o parziale, dei residui attivi riconosciuti insussistenti, per l’avvenuta legale estinzione o per indebitato o erroneo accertamento del credito» e che «In tal caso i responsabili dei servizi devono dare adeguata motivazione descrivendo analiticamente le procedure seguite per la realizzazione dei crediti prima della loro eliminazione totale o parziale» (punto 31).
- che «I residui attivi eliminati per insussistenza o per l’eventuale intervenuta prescrizione sono elencati in allegato al conto del bilancio. Il dirigente competente predisporre apposita relazione per motivare adeguatamente le ragioni che hanno condotto alla maturazione della prescrizione.



Rimane fermo l'obbligo di attivare ogni possibile azione finalizzata ad adottare le soluzioni organizzative necessarie per evitare il ripetersi delle suddette fattispecie» (punto 33).

Conseguentemente l'ente, nell'operazione di riaccertamento dei residui attivi, dovrà urgentemente tenere conto di quanto rilevato e procedere ad un'operazione di attenta verifica della sussistenza delle ragioni dei crediti, di idonei titoli giuridici e di tutti gli altri presupposti per l'originario accertamento e la successiva conservazione di tutti i residui attivi dell'ente, provvedendo ad eliminare quelli per i quali non sussistano i necessari presupposti. È altresì necessario ed urgente che si mettano in atto tutte le necessarie misure organizzative intese ad assicurare il corretto accertamento delle entrate e il legittimo mantenimento di residui attivi corrispondenti a ragioni di credito sussistenti e realizzabili e che si fornisca a questa Sezione regionale di controllo una dettagliata relazione di tutte le misure adottate nei termini di cui all'art. 148-bis, terzo comma, del TUEL.

La Sezione osserva, inoltre, che l'utilizzo per cassa di entrate aventi specifica destinazione, così come il ricorso all'anticipazione di tesoreria, rappresentano rimedi temporanei, previsti dal TUEL, atti a garantire che l'Ente possa far fronte a pagamenti urgenti ed indifferibili anche in situazioni di carenza temporanea di disponibilità liquide, come avviene quando si registra uno sfasamento temporale tra i flussi delle riscossioni e dei pagamenti. La ricorrenza con la quale l'ente fa ricorso alle predette risorse rende necessario che l'Amministrazione adotti ogni opportuna azione per instaurare e determinare l'ordinaria permanenza di una situazione di equilibrio finanziario.

#### **Sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada – Recupero dell'evasione tributaria**

Da quanto indicato nel questionario risulta che nel 2011 non sono state accertate somme per sanzioni amministrative pecuniarie per violazione del codice della strada e non sono state previste ed accertate risorse per il recupero dell'evasione tributaria.

A seguito di richiesta istruttoria, la nota di chiarimenti:

- con riferimento alle predette sanzioni ha allegato una nota dell'Ufficio di polizia municipale, da cui si evince tra l'altro che non è stata rilevata alcuna violazione al codice della strada;

- con riferimento all'evasione tributaria ha evidenziato che «L'Ente, negli anni precedenti ha costituito una valida banca dati, per cui riesce a monitorare puntualmente il patrimonio a cui sono riferiti i tributi locali. In questo Comune è difficile far emergere nuova materia imponibile per cui i tributi derivano da accertamenti e non da evasione. Quando i tributi accertati non vengono pagati e contestati dai contribuenti, si procede a formare un ruolo da cui si attivano le procedure di recupero del credito».

Nel rinviare a quanto già rilevato nella deliberazione n. 24/2012/PRSP, si deve rimarcare la necessità che sia implementata l'incisività e l'efficacia delle azioni dirette all'effettivo controllo delle violazioni del codice della strada ed al concreto accertamento dell'evasione tributaria e che sia potenziata la capacità di acquisire concretamente le risorse relative alle casse dell'ente.

### **Gestione residui**

Si segnala, preliminarmente, che dal questionario 2011 si evince la sussistenza al 31.12.2011 di valori elevati di residui attivi costituiti in anni precedenti il 2007, ancora da riscuotere, relativi al titolo III (98.110,52 euro).

Visto che la eventuale mancata esigibilità dei predetti residui potrebbe avere un forte impatto negativo sugli equilibri di bilancio e sull'importo effettivo dell'avanzo di amministrazione, si è chiesto che l'ente e l'Organo di revisione dettagliassero rigorosamente l'anno di maturazione dei crediti relativi ai residui sopra indicati e fornissero le specifiche motivazioni della loro mancata riscossione.

Si è chiesto, inoltre:

- che fosse riferito in ordine all'andamento dei residui ultraquinquennali relativi al predetto titolo negli esercizi successivi al 2011 e che fosse specificata la consistenza degli stessi residui sulla base dell'ultima rilevazione disponibile, evidenziando altresì il corrispondente importo del fondo di svalutazione (di cui all'art. 6, comma 17, del D.L. n. 95/2012, conv. in L. n. 135/2012) e specificando se ricorre la fattispecie che impone la diversa percentuale del 30% (ai sensi dell'art. 1, c. 17, del D.L. n. 35/2013);

- che, nel caso sussistano attestazioni sulla elevata esigibilità dei predetti residui da parte dei responsabili dei servizi competenti, fossero indicati rigorosamente gli specifici presupposti e le motivazioni sui quali esse si fondano;
- che l'Organo di revisione indicasse dettagliatamente le verifiche che ha effettuato sul punto evidenziando i presupposti e le motivazioni sui quali ha fondato gli eventuali pareri resi in merito;
- che fossero fornite le motivazioni delle insussistenze dei residui attivi e passivi nel 2010 e, soprattutto, nel 2011.

La nota di chiarimenti, dopo aver fornito informazioni in ordine ai residui ultraquinquennali del titolo III, ha tra l'altro riferito che:

- «Dal 2012 l'Ente ha provveduto a costituire il Fondo svalutazione crediti (25%) così come previsto dal D.L. 35/2007. Tale quota è confluita nell'avanzo vincolato, e negli anni andrà gradualmente ad abbassare i residui attivi di dubbia esigibilità»;
- «Il revisore, anche nella relazione al consuntivo 2011, considerata la dubbia esigibilità dei residui attivi del titolo III, ha ammonito l'Ente a tenere alta l'attenzione su di essi e a vincolare cautelativamente parte dell'avanzo di amministrazione disponibile»;
- «Le insussistenze dei residui attivi e passivi della gestione in conto capitale derivano dalla eliminazione di poste sia attive che passive relative a progetti i cui finanziamenti risultano dubbi ...».

Non risultando chiaro dalla suindicata esposizione, è necessario che l'ente provveda a specificare se ha conseguentemente provveduto a vincolare l'avanzo di amministrazione.

Appare, infatti, necessario che l'ente adotti ogni opportuno ed urgente provvedimento a tutela degli equilibri di bilancio per il caso della difficoltà di incasso dei residui attivi, ivi incluso un vincolo di indisponibilità per una quota corrispondente dell'avanzo di amministrazione fino all'effettivo realizzo degli stessi residui (cfr. il punto 60, lett. d, del principio contabile n. 3, approvato dall'Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali il 18 novembre 2008).

- Dai dati riportati nel questionario, poi, si evince che nel 2011 il rapporto tra l'ammontare dei residui attivi e il totale degli accertamenti di competenza si attesta

al 121,63%, mentre il rapporto tra il totale dei residui passivi ed il totale degli impegni di competenza del 2011 raggiunge il 139,27%. Entrambi gli indici raggiungono percentuali superiori alla soglia di attenzione, indicata dalla Sezione nella misura del 100%.

Quanto alla vetustà dei residui, il rapporto tra residui passivi anteriori al 2007 e quelli totali (35,88%) supera la soglia di attenzione del 15%.

Si rileva, poi, che dal certificato reperibile sul sito del Ministero dell'interno dedicato alla Finanza locale (quadro 50) risulta, per il 2010, la sussistenza dei seguenti parametri di deficiarietà dell'allegato B al D.M. 24 settembre 2009:

- il secondo, risultando il volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza e relativi ai titoli I e III, con l'esclusione dell'addizionale IRPEF, superiore al 42% dei valori di accertamento delle entrate dei medesimi titoli I e III, esclusi i valori dell'addizionale IRPEF;
- il terzo, risultando l'ammontare dei residui attivi di cui ai titoli I e III (provenienti dalla gestione dei residui attivi) superiore al 65% degli accertamenti della gestione di competenza delle entrate dei medesimi titoli I e III.

Si rileva, inoltre, la sussistenza di alti residui passivi del titolo II, parte dei quali accumulati prima del 2007, che potrebbe indicare criticità nella programmazione degli investimenti da parte dell'ente e nella realizzazione delle opere previste.

In sede istruttoria si è chiesto che l'Organo di revisione ed i competenti Organi comunali relazionassero in ordine alle misure poste in essere consequenzialmente alle pronunce adottate da questa Sezione regionale di controllo ed indicassero quali sono stati i provvedimenti adottati dall'amministrazione al fine di superare ogni eventuale ingiustificato ritardo nei procedimenti di erogazione della spesa.

Nella nota di chiarimenti l'Ente ha preso atto «... che per il 2011, l'incidenza dei residui attivi sugli accertamenti di competenza, dei residui passivi sugli impegni di competenza e la vetustà dei residui sono superiori alle soglie di attenzione, e si è impegnato, negli anni successivi a migliorare tali indici» Nella stessa nota è stato poi riferito che «I residui passivi del titolo II si riferiscono, principalmente, ai progetti di consolidamento dell'area Purgatorio per € 2.500.000,00 ed area Costa

per € 1.500.000,00, che per problematiche burocratiche ed autorizzatorie, sono partite in ritardo. Ad oggi tali opere sono in fase di ultimazione e i relativi pagamenti sono stati regolarmente effettuati a presentazione di stati di avanzamento lavori».

Si evidenzia, ora, che l'art. 9 del D.L. n. 78/2009 (conv. in legge n. 102/2009), al fine di garantire la tempestività dei pagamenti delle pubbliche amministrazioni e di prevenire la formazione di nuove situazioni debitorie, ha disposto che le pubbliche amministrazioni incluse nell'elenco adottato dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) ai sensi dell'art. 1, comma 5, della L. n. 311/2004 (e quindi anche i comuni) avrebbero dovuto adottare 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, misure da pubblicare sul sito internet dell'amministrazione (comma 1, lett. a, punto 1).

Inoltre, al fine di evitare ritardi nei pagamenti e la formazione di debiti pregressi, il funzionario che adotta provvedimenti che comportano impegni di spesa ha lo specifico 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 di tale obbligo di accertamento comporta responsabilità disciplinare ed amministrativa (comma 1, lett. a, punto 2).

A seguito di richiesta istruttoria che, anche in relazione all'ingente fondo cassa al 31.12.2011 (di cui si è chiesto di specificare la parte costituita da fondi vincolati), è stata rivolta a verificare l'avvenuta applicazione delle predette disposizioni, con la nota di chiarimenti è stata specificata la motivazione della consistenza del fondo cassa e si è precisato «... che i pagamenti sono compatibili con i relativi stanziamenti di bilancio».

Questa Sezione, mancando un dettagliato riscontro dell'avvenuta applicazione di tutti i sopra evidenziati aspetti delle richiamate disposizioni: richiama l'attenzione dell'ente all'integrale adempimento degli obblighi previsti dall'art. 9, comma 1, lett. a, punti 1 e 2 del D.L. n. 78/2009; invita l'amministrazione ad una sempre più attenta e costante opera di monitoraggio e di gestione dei residui; rinvia a quanto in

argomento rilevato nelle proprie precedenti deliberazioni adottate nei confronti del comune in esame.

### **Servizi conto terzi**

Al punto 1.11 del questionario sia per il 2010 sia per il 2011 sono state indicate notevoli somme in entrata ed in uscita relativamente alla voce “Altre per servizi conto terzi”. Dal questionario si evince che, nel 2010, la maggior parte dei pagamenti hanno riguardato “edilizia privata L. 32”, tipologia di spesa che non compare più nel 2011.

Deve essere evidenziato che l’inclusione tra i servizi conto terzi di voci relative a fondi ex L. n. 32/1992 è stata ritenuta un’irregolarità contabile da questa Sezione regionale di controllo (cfr. la deliberazione n. 26/2012/PRSP).

Nella nota di chiarimenti resa nell’istruttoria sul rendiconto 2009, in ordine a quanto sopra, si è preso atto <<... che i fondi "dell'edilizia privata L. 32/92" non vanno indicati nei "Servizi per conto terzi"...>> e si è evidenziato <<... che l'Ente ha provveduto ad adeguarsi a questo richiamo già dal 2010 dopo l'adunanza avuta presso la Corte dei Conti nel mese di Settembre 2010, dove fu rilevato il comportamento difforme dai principi contabili>>.

Con riferimento alle altre tipologie di spese ricadenti nella voce “Altre per servizi conto terzi” si consideri che al punto 25 del principio contabile n. 2, approvato dall’Osservatorio per la finanza e la contabilità degli enti locali il 18 novembre 2008, 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:

- a) le ritenute erariali, ad esempio le ritenute d’acconto IRPEF, ed il loro riversamento nella tesoreria dello Stato;
- b) 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.;

- c) 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;
- d) il rimborso dei fondi economici anticipati all'economista;
- e) i depositi e la loro restituzione per spese contrattuali;
- f) 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 sopra esposto, in sede istruttoria si è chiesto che l'Organo di revisione e l'Amministrazione attestassero che le spese collocate nella voce "Altre per servizi conto terzi":

- non riguardano 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;
- sono state correttamente allocate in bilancio nel rispetto delle vigenti norme e principi contabili.

La necessità di un adeguato approfondimento sul punto deriva dalla considerazione che qualora emergesse una non corretta allocazione di entrate e spese tra i servizi per conto di terzi risulterebbero violati i principi di attendibilità e veridicità di bilancio ed alterati gli indicatori che prendono a parametro le entrate e spese correnti ed il procedimento di calcolo 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 ...»).

Si evidenzia 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.

Non possono, invece, indipendentemente dalla fonte di finanziamento, rientrare nei servizi conto terzi le risorse (anche se provenienti da altri enti o assoggettate ad un

vincolo di destinazione o ad un obbligo di rendicontazione nei confronti del soggetto erogatore) rivolte a realizzare un interesse diretto della collettività amministrata o a perseguire finalità rientranti nelle funzioni istituzionali dell'Ente (quali, ad esempio, quelle relative alla cultura ed ai beni culturali, al settore sportivo/ricreativo, al settore sociale, ecc.).

Nella nota di chiarimenti è stato dichiarato quanto segue:

«Nei servizi per conto di terzi alla voce " altri servizi per conto di terzi" l'Ente terrà conto dei Vostri rilievi e imputerà solo le seguenti voci:

- Spese per elezioni (Stato, Regione e Provincia);
- Spese per censimenti;
- Altre spese che non riguardano l'attività tipica dell'Ente».

La Sezione, nel rilevare l'irregolare iscrizione, per gli esercizi in esame, delle voci diverse da quelle da ultimo indicate nella nota di chiarimenti, prende atto della manifestata volontà di adeguamento alla norme ed ai principi contabili.

#### **Contenimento delle spese**

Le disposizioni di cui ai commi da 7 a 10 e da 12 a 14 dell'art. 6 del D.L. n. 78/2010 (convertito con modificazioni nella L. n. 122 del 30 luglio 2010), prevedono, tra l'altro: il limite del 20% della spesa sostenuta nel 2009 per la spesa annua per studi ed incarichi di consulenza, anche se conferiti a pubblici dipendenti, e per la spesa per relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza; il divieto per le sponsorizzazioni; il limite del 50% della spesa sostenuta nel 2009 per le spese per missioni, anche all'estero, e per le attività esclusivamente di formazione, e dell'80% della spesa 2009 per l'acquisto, la manutenzione, il noleggio e l'esercizio di autovetture, nonché per l'acquisto di buoni taxi.

Dal prospetto riportato al punto 1.12 della parte seconda nel 2011 i predetti limiti risultano non rispettati per le spese relative all'acquisto, manutenzione, noleggio ed l'esercizio di autovetture (art. 6, comma 14), impegnate per € 3.633,52 a fronte di un limite di € 3.327,61.

A seguito di richiesta di chiarimenti è stato specificato «... quanto di seguito:

- 1) il Comune di Castelgrande non ha dato corso ad acquisto né a noleggio di autovetture nel periodo considerato;



- 2) il Comune di Castelgrande dispone di n. 1 vettura utilizzata per l'espletamento dei compiti istituzionali;
- 3) l'Ente non è ben collegato né al capoluogo né ai centri di maggiore interesse da raggiungere nell'assolvimento dei compiti dovuti. Tanto è vero sia con riguardo al numero che agli orari delle corse del servizio pubblico, il ricorso al quale importerebbe costi ben più alti anche in termini di tempi lavorativi da richiedere al personale dipendente.
- 4) Non va dimenticato per effetto dell'art. 6 c. 12 del D.L. 78/2010 convertito nella L. 122/2010 non è possibile corrispondere le indennità per missione al personale dipendente, circostanza che aumenta gli oneri sostenuti per le autovetture in dotazione;
- 5) Non va poi trascurato che anche gli amministratori si avvalgono del parco macchine con conseguente risparmio sui rimborsi per gli oneri che sarebbero dagli stessi sostenuti ove utilizzassero le vetture di loro proprietà. Non a caso negli esercizi di riferimento — 2010 e 2011 — nessuna spesa è stata sostenuta in merito».

Si osserva, sul punto, che la Corte Costituzionale, con la sentenza n. 139 depositata il 4 giugno 2012, nel richiamare pacifica giurisprudenza della stessa Corte, ha, tra l'altro, ribadito che “Il legislatore statale può, con una disciplina di principio, legittimamente «imporre agli enti autonomi, per ragioni di coordinamento finanziario connesse ad obiettivi nazionali, condizionati anche dagli obblighi comunitari, vincoli alle politiche di bilancio, anche se questi si traducono, inevitabilmente, in limitazioni indirette all'autonomia di spesa degli enti» (da ultimo, sentenza n. 182 del 2011). Questi vincoli possono considerarsi rispettosi dell'autonomia delle Regioni e degli enti locali quando stabiliscono un «limite complessivo, che lascia agli enti stessi ampia libertà di allocazione delle risorse fra i diversi ambiti e obiettivi di spesa» (sentenza n. 182 del 2011, nonché sentenze n. 297 del 2009, n. 289 del 2008 e n. 169 del 2007)”.

Le spese complessivamente sostenute per le tipologie assoggettate a limitazione risultano inferiore al limite di spesa complessivamente inteso.

### **Indebitamento**

Dal questionario risulta l'esistenza di nuovi prestiti nel 2011 per euro 531.265,80, di cui si è chiesto che l'Ente e l'Organo di revisione specificassero la destinazione evidenziando se è stato rispettato il disposto dell'art. 119 della Costituzione.

Oltre a chiedere chiarimenti in ordine alla compilazione del prospetto sull'evoluzione dell'indebitamento dell'ente, si è chiesto che fossero fornite le motivazioni per le quali il valore dell'indebitamento a fine 2011 (€ 1.543.404,69) differisse dal valore dei debiti di finanziamento al 31.12.2011 che risulta nel conto del patrimonio (€ 1.114.138,89).

Con la nota di chiarimenti è stato fornito un prospetto sull'evoluzione dell'indebitamento dell'ente dal 2009 ad oggi ed è stato tra l'altro dichiarato:

- che «I mutui contratti nel 2011 sono destinati a spese di investimento, così come previsto dall'art. 119 della Costituzione, in particolare hanno finanziato la costruzione di cinque impianti fotovoltaici e l'acquisto dello scuolabus»;
- che «i dati dei debiti di finanziamento riportati nel conto del patrimonio non sono allineati con i dati esposti nella tabella per errori di imputazione. L'Ente si è attivato per la correzione degli errori al fine di allineare le risultanze contabili ai dati della tabella che scaturiscono da un'attenta e scrupolosa ricognizione delle esatte consistenze».

La Sezione, nel rilevare la mancata rappresentatività del conto del patrimonio sul punto sopra indicato, rileva la necessità che si provveda urgentemente all'allineamento delle risultanze contabili.

Risulta, inoltre, necessario che l'Ente ed i competenti Organi provvedano a monitorare costantemente tale ingente massa debitoria e provvedano ad assicurare la sostenibilità dei conseguenti oneri.

### **Spese per il personale**

L'art. 76, settimo comma, del D.L. 25 giugno 2008, n. 112 (come successivamente modificato) prevede il divieto, per gli enti nei quali l'incidenza delle spese di personale risulti pari o superiore ad una certa percentuale delle spese correnti (che, fissato inizialmente nella misura del 50%, è stato portato al 40% con l'art. 14, comma 9, del D.L. n. 78 del 31 maggio 2010, e riportato al 50% con l'art. 28, comma 11 quater, del D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, come conv. in L. 22 dicembre 2011, n. 214), di procedere ad assunzioni di personale a qualsiasi titolo e con

qualsivoglia tipologia contrattuale. La norma stabilisce, altresì, che, ai fini del computo della predetta percentuale, tranne che per le società quotate su mercati regolamentari, si calcolano "... le spese sostenute anche dalle società a partecipazione pubblica locale totale o di controllo che sono titolari di affidamento diretto di servizi pubblici locali senza gara, ovvero che svolgono funzioni volte a soddisfare esigenze di interesse generale aventi carattere non industriale, né commerciale, ovvero che svolgono attività nei confronti della pubblica amministrazione a supporto di funzioni amministrative di natura pubblicistica".

Orbene, deve a questo punto essere considerato che le Sezioni riunite della Corte dei conti, nella deliberazione n. 27/CONTR/11, depositata il 12 maggio 2011, relativamente al rispetto del limite del 40%, allora vigente, hanno evidenziato che *"... la spesa di personale, da raffrontare alla spesa corrente ... deve essere considerata nel suo complesso, al lordo delle voci escluse nella determinazione dell'aggregato da considerare per il confronto in serie storica"*. La predetta deliberazione ha, poi, precisato che la modifica, che porta la percentuale da considerare al 40%, ha effetti dal 1° gennaio 2011 e che il parametro deve essere verificato facendo riferimento al dato degli impegni da trarre dal rendiconto approvato dell'esercizio precedente ovvero, in attesa della sua approvazione, da *"... documenti che hanno un minore crisma di ufficialità quali lo schema di rendiconto predisposto dagli uffici o quello approvato dalla giunta"*.

Conseguentemente, per verificare la sussistenza del precitato divieto di assunzione nel 2010 (limite del 50%) e nel 2011 (limite del 40%) deve farsi riferimento ai dati da trarre, rispettivamente, dai consuntivi dell'esercizio 2009 e 2010.

Da quanto rappresentato nella deliberazione n. 26/2012/PRSP di questa Sezione regionale di controllo, nel 2009 il rapporto tra il totale di spese di personale e la spesa corrente ha superato la percentuale del 50% (risultando pari al 55,18%) circostanza che avrebbe dovuto inibire all'ente qualsiasi assunzione di personale nel 2010.

Dai dati riportati al punto 5.5 della sezione seconda del questionario 2011 emerge che nel 2010 il rapporto tra il totale di spese di personale e la spesa corrente supera la percentuale del 40%, attestandosi sul 53,075%, situazione che avrebbe dovuto inibire all'ente qualsiasi assunzione di personale nel 2011.

Al punto 5.4 dello stesso questionario, ed al 6.5 del questionario 2010, l'Organo di revisione ha, comunque, dichiarato che l'ente non ha effettuato nuove assunzioni di personale, ovvero rinnovi o proroghe di contratti a tempo determinato, né nel 2010 né nel 2011.

Nella nota di chiarimenti è stato confermato che «L'Ente non ha previsto nuove assunzioni per gli anni 2010, 2011 e seguenti come risulta dal piano triennale del fabbisogno del personale».

La Sezione evidenzia la cogente necessità che l'ente provveda al rigoroso rispetto di tutta la vigente disciplina in materia di contenimento delle spese di personale e di instaurazione di rapporti lavorativi a qualsiasi titolo e con qualsivoglia tipologia contrattuale.

### **Progressioni orizzontali**

Con riferimento alle progressioni orizzontali 2010, considerata l'alta percentuale di incidenza, rispetto al personale in servizio nell'area, soprattutto per l'area amministrativo-contabile (70%), si è chiesto che l'Organo di revisione ed i competenti Organi comunali chiarissero dettagliatamente come si sia provveduto ad assicurare il rispetto dei principi di selettività e meritocrazia stabiliti dall'art. 23 del D.lgs n. 150/2009 (che, al secondo comma, ha chiaramente stabilito che «Le progressioni economiche sono attribuite in modo selettivo, ad una quota limitata di dipendenti, in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione») e dall'art. 52 del D.lgs. n. 165/2001 (che, al comma 1-bis, ha tra l'altro specificato che «Le progressioni all'interno della stessa area avvengono secondo principi di selettività, in funzione delle qualità culturali e professionali, dell'attività svolta e dei risultati conseguiti, attraverso l'attribuzione di fasce di merito»). Analoghe precisazioni si sono chieste per il 2011, qualora ne ricorrano i presupposti.

Con riferimento a quanto sopra, nella nota di chiarimenti, dopo essere stato richiamato il contenuto del C.C.D.I. 2010 è stato dichiarato:

- che «...le progressioni economiche sono state attribuite in modo selettivo in relazione allo sviluppo delle competenze professionali ed ai risultati individuali e collettivi rilevati dal sistema di valutazione»;

- che «A seguito delle schede opportunamente redatte, una per ogni partecipante alla selezione con diritto alla progressione, sono stati individuati i lavoratori dipendenti che hanno riportato un valutazione non inferiore a 60/100, che nel caso di specie ha coinciso con tutti i dipendenti che hanno partecipato alla selezione nella considerazione che la maggior parte del personale vanta una esperienza ultraventennale e che gli stessi, seppur raggruppati per aree, assumono più funzioni che si intersecano tra di loro».

Non disponendo di tutti i necessari elementi, la Sezione sul punto non può esprimere alcuna compiuta valutazione ed evidenzia la necessità del rigoroso rispetto della vigente normativa.

In merito all'enucleazione delle specifiche indicazioni operative che comporta l'applicazione dell'istituto delle progressioni economiche orizzontali, ed a cui è necessario attenersi, si rinvia alla Deliberazione n. 4/2012/PAR del 24 febbraio 2012 di questa Sezione regionale di controllo.

Si vuole, sul punto, peraltro evidenziare che le disposizioni recate dall'articolo 9 del D.L. n. 78/2010 al comma 21 (che, oltre a disattivare, per il personale non contrattualizzato di cui all'art. 3 del D.lgs. n. 165/2001, i meccanismi di adeguamento retributivo e di progressione automatica degli stipendi, ha espressamente statuito, per il personale contrattualizzato, che le progressioni di carriera comunque denominate ed i passaggi tra le aree eventualmente disposte negli anni 2011, 2012 e 2013 hanno effetto, per i predetti anni, ai fini esclusivamente giuridici), oltre che quelle di cui ai commi 1, 2 nella parte vigente, e 2-bis, sono state prorogate fino al 31 dicembre 2014 dall'art. 1 del D.P.R. n. 122 del 4 settembre 2013.

#### **P.Q.M.**

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata segnala al Consiglio comunale di CASTELGRANDE le irregolarità e criticità sopra accertate, ai sensi dell'art. 1, comma 166 e seguenti, della legge n. 266/2005 e dell'art. 148-bis del TUEL;

#### **ORDINA**

che copia della presente deliberazione sia trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Presidente del Consiglio dell'ente, affinché ne dia urgente comunicazione all'assemblea consiliare per l'adozione, ai sensi dell'art. 148-bis,

terzo comma, del TUEL, entro sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della presente pronuncia, delle necessarie misure correttive, consequenziali alle osservazioni sopra formulate in ordine alle relazioni sui rendiconti 2010 e 2011, e dei provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità ed a ripristinare gli equilibri di bilancio, da comunicarsi tempestivamente a questa Sezione regionale di controllo; che copia della presente deliberazione sia altresì trasmessa, a cura della segreteria della Sezione, al Sindaco ed all'Organo di revisione economico-finanziaria sollecitando quest'ultimo ad un'attenta vigilanza sulla soluzione delle irregolarità e criticità evidenziate.

Così deliberato in Potenza nella Camera di Consiglio del 5 marzo 2014.

Il Presidente della Sezione  
F.to Dott. Francesco Lorusso

I Magistrati

F.to Dott. Rocco Lotito (Relatore)

F.to Dott. Giuseppe Teti

F.to Dott.ssa Vanessa Pinto

Depositata in Segreteria il 13 marzo 2014  
Il Funzionario Preposto ai Servizi di Supporto  
F.to Dott. Giovanni CAPPIELLO