



REPUBBLICA ITALIANA
CORTE DEI CONTI
LA SEZIONE REGIONALE DI CONTROLLO
PER LA BASILICATA

*Nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2016
composta dai magistrati:*

Presidente Rosario Scalia;
Consigliere Giuseppe Teti, relatore;
Referendario Vanessa Pinto;
Referendario Raffaele Maienza.

VISTO l'art.100, comma 1, della Costituzione;

VISTO il Testo unico delle leggi sulla Corte dei conti, approvato con il regio decreto 12 luglio 1934, n. 1214, e successive modificazioni ed integrazioni;

VISTA la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTO il decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, recante il testo unico delle leggi sugli enti locali e successive modificazioni ed integrazioni (TUEL) e, in particolare, gli artt. 148 e 148 bis;

VISTA la legge 5 giugno 2003, n. 131 e successive modifiche ed integrazioni;

VISTA la legge 23 dicembre 2005, n. 266, art. 1, commi 166 e seguenti;

VISTO il decreto legislativo 23 giugno 2011, n. 118, recante disposizioni in materia di armonizzazione dei sistemi contabili e degli schemi di bilancio delle Regioni, degli enti locali e dei loro organismi;

VISTA la legge 24 dicembre 2012, n. 228 (legge di stabilità 2013);

VISTA la deliberazione della Sezione delle Autonomie n. 11/SEZAUT/2014/INPR, con la quale sono state approvate le linee guida ed i criteri cui devono attenersi, ai sensi dell'art. 1, comma 167, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (finanziaria 2006) gli Organi di revisione economico-finanziaria degli enti locali nella predisposizione dei Questionari relativi al rendiconto 2013;

VISTA la deliberazione delle Sezioni riunite della Corte dei conti n. 14/2000 del 16 giugno 2000, che ha approvato il regolamento per l'organizzazione delle funzioni di controllo della Corte dei conti, modificata

con le deliberazioni delle Sezioni riunite n. 2 del 3 luglio 2003 e n. 1 del 17 dicembre 2004, da ultimo modificata con deliberazione del Consiglio di Presidenza n.229 dell'11 giugno 2008;

VISTA la relazione sul rendiconto dell'esercizio finanziario 2013, redatta sulla base del relativo Questionario e trasmessa, 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**;

VISTA la nota istruttoria (prot. 2040 del 26.11.2015), inviata dalla Sezione di controllo con riferimento alle risultanze emerse dal Questionario relativo al rendiconto 2013 del Comune di Castelgrande ai fini dello svolgimento delle attività di controllo di cui all'art. 1, commi 166 e seguenti, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 e dell'art. 148 e 148 bis del T.U.E.L. e del relativo contraddittorio per l'emanazione della specifica pronuncia, da adottarsi nei casi previsti dalla vigente normativa;

VISTI i chiarimenti e le controdeduzioni (pervenuti a mezzo pec il 12.02.2016) a firma del Sindaco in risposta alle sopra indicate richieste istruttorie;

UDITO il magistrato relatore dott. Giuseppe Teti.

Considerato in

FATTO

1. In esecuzione delle attività intestate a questa Sezione regionale di controllo è stata analizzata la relazione sul rendiconto 2013 ed il correlato questionario, predisposti dall'Organo di revisione economico finanziario del Comune di Castelgrande ai sensi e per gli effetti dell'art. 1, comma 166 e seguenti della legge 266/2005. Al fine di accertare la natura strutturale, ovvero contingente, di determinate anomalie, sono state, del pari, analizzate le risultanze del conto del bilancio per l'esercizio 2012.

1.1 Dall'esame della suddetta documentazione sono emerse alcune anomalie e criticità di natura strutturale che hanno formato oggetto di specifica nota istruttoria.

I riscontri forniti con la nota di risposta sopra citata non sono risultati idonei a fare ritenere superati i rilievi sollevati.

1.2 In particolare, con riferimento al rendiconto 2013, sono state rilevate, fra le altre, le seguenti irregolarità contabili ed anomalie gestionali che non risultano superate dai riscontri forniti dall'Ente.

– Verifica degli equilibri di bilancio (punto 1) / Risultato di amministrazione (punto 1.5)

Dalla tabella relativa alla verifica degli equilibri di bilancio si evince per il 2013 un saldo negativo nella gestione di parte corrente (pari al saldo tra le entrate correnti e la sommatoria di spese correnti e spese per il rimborso dei prestiti), di - € 214.219,01 che risulta in contrasto con quanto stabilito dal TUEL in materia di equilibri della gestione di competenza (soprattutto dall'art. 162, comma 6, e dall'art. 193).

In seguito a richiesta di chiarimenti da parte della Sezione, l'Amministrazione ha riferito che tale risultato è da attribuire "al mancato inserimento al rigo denominato "altre entrate" della quota del mutuo acceso per i pagamenti dei debiti ex D.L. 35/2013 per E 248.128,88, iscritti nel bilancio 2013 gestione competenza al Titolo V delle Entrate e riportato al Titolo III della Spesa. La differenza di € 248.128,88 meno lo

squilibrio di € 214.219,01 riporta la situazione ad un avanzo di gestione corrente di € 33.909,87, Quindi gli equilibri sono sempre stati garantiti”.

Inoltre da quanto indicato nella tabella di cui al punto 1.5.1, si rileva che l'esercizio 2013 si è chiuso con un risultato di amministrazione negativo per (-) € 240.384,41, corrispondente, tra l'altro, alla somma dei residui che l'Ente si è impegnato ad eliminare con propria deliberazione di Consiglio comunale n. 7/2015 indicante le misure correttive che lo stesso Ente ha deciso di apportare in seguito alla pronuncia n. 20/2014/PRSP di questa Sezione regionale di controllo.

A norma dell'art. 188 del TUEL il disavanzo di amministrazione accertato con l'approvazione del rendiconto dell'ultimo esercizio chiuso, è immediatamente applicato all'esercizio in corso di gestione contestualmente alla delibera di approvazione del rendiconto. La mancata adozione della delibera che applica il disavanzo al bilancio in corso di gestione è equiparata a tutti gli effetti alla mancata approvazione del rendiconto di gestione.

Nella Relazione sullo schema di rendiconto per l'esercizio finanziario 2013, l'Organo di revisione economico-finanziaria sostiene che “il disavanzo di amministrazione di € 240.384,41 è dovuto alla cancellazione dei residui attivi privi di titolo giuridico si ammonisce l'Ente a porre in essere le opportune misure per eliminare il disavanzo e si suggerisce di ripianarlo nei prossimi esercizi mediante l'utilizzo di fondi provenienti dall'imminente nuovo piano boschivo e da partite rivenienti dal fondo svalutazione crediti”.

Con la nota di riscontro in premessa richiamata, l'Amministrazione ha riferito che “Dai rilievi mossi dalla Corte dei Conti con nota prot. n. 699 del 14.03.2014 si procedeva alla eliminazione dei residui attivi privi di titolo giuridico, di conseguenza il consuntivo 2013 ha riportato un disavanzo di amministrazione di € 240.384,41 Il piano di rientro del disavanzo è stato determinato con la delibera consiliare n. 32 del 20.10.2014, approvazione bilancio 2014. Il rientro del disavanzo nel corso del 2014 è risultato superiore alle previsioni, € 96.095,13 a fronte dei 48.016,18 programmati”.

Dalla delibera di C.C. n. 32/2014 avente ad oggetto “Approvazione della relazione previsionale e programmatica 2014-2016 del bilancio annuale 2014 e del bilancio pluriennale 2014-2016 e verifica degli equilibri di bilancio”, allegata alla nota di riscontro sopra riportata fornita dall'Ente, si evince che il disavanzo di amministrazione, pari ad € 240.384,41, è stato applicato alle annualità 2014, 2015 e 2016.

La Sezione si riserva di verificare l'andamento del ripiano di tale disavanzo all'esito dei controlli che si stanno effettuando sui rendiconti 2014 e 2015.

- Gestione dei residui (punto 1.10)

Si segnala, preliminarmente, che dal punto 1.10.1 si evince la sussistenza al 31.12.2013 di valori elevati dei residui attivi costituiti in anni precedenti il 2009 relativi ai titoli III (40.399,77 euro) e VI (13.852,41 euro).

Si rimanda, a tal proposito, a quanto già esposto nella deliberazione n. 20/2014/PRSP di questa Corte relativa agli esercizi finanziari 2010 e 2011.

Si rileva, poi, dalla risposta fornita al punto 1.10.4 c) che non è stato costituito, nella quota vincolata dell'avanzo di amministrazione, il Fondo svalutazione crediti previsto dal comma 7 dell'art. 6 del D.L. n. 95/2012. Si rammenta che il fondo vincolato va espresso in valore negativo se la sommatoria dei quattro

fondi vincolati è superiore al risultato di amministrazione poiché, in tal caso, esso evidenzia la quota di disavanzo da applicare al bilancio di previsione per ricostituire integralmente i fondi vincolati.

Dai dati riportati nel quadro di cui al punto 1.10.9, inoltre, si evince che nel 2013 il rapporto tra il totale dei residui passivi ed il totale degli impegni di competenza raggiunge il 122,69% quindi oltre la soglia di attenzione, indicata dalla Sezione nella misura del 100%.

Quanto alla vetustà dei residui, si rileva che il rapporto tra i residui passivi totali e quelli precedenti il 2009 pari al 33,34% è superiore alla soglia di attenzione del 15%.

Si rileva, inoltre, la sussistenza di alti residui passivi del titolo II, parte dei quali accumulati prima del 2008, che potrebbe indicare criticità nella programmazione degli investimenti da parte dell'ente e nella realizzazione delle opere previste.

Si sollecita, pertanto, l'Amministrazione ad una sempre più attenta e costante opera di monitoraggio e di gestione dei residui.

- **Servizi conto terzi (punto 1.13)**

Al punto 1.13 del questionario sono state indicate notevoli somme in entrata ed in uscita relativamente alla voce "Altre per servizi conto terzi", sia nel 2012 che nel 2013.

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 economali 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, è stato richiesto che l'Organo di revisione economico-finanziaria 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.).

L'Ente nelle controdeduzioni fornite alla nota istruttoria relativa ai rendiconti 2010 e 2011 si era impegnato a imputare alle partite di giro soltanto le spese derivanti da "spese per le elezioni, spese per censimenti ed altre spese che non riguardano l'attività tipica dell'Ente". Alla richiesta delle motivazioni del mantenimento tra i servizi conto terzi delle tipologie di spesa riportate nella tabella di cui al punto 1.13.2, l'Ente, con nota di riscontro, ha dichiarato che "Oltre alla voce Fornitura libri di testo (€ 3.466,48), che non è più presente negli anni successivi, le altre voci rientrano normalmente nei servizi per conto terzi e non costituiscono spese per funzioni delegate dalla Regione, e non riguardano attività della gestione tipica dell'ente".

La Sezione rileva l'irregolare iscrizione, sia per il 2012 che per il 2013, delle voci diverse da quelle indicate dall'Ente, con riferimento all'istruttoria sui rendiconti 2010 e 2011, fenomeno che sembra persistere anche nel 2014.

- **Anticipazione di liquidità ex D.L. 35/2013**

Dai documenti analizzati è risultato un utilizzo "*sine causa*" delle anticipazioni di liquidità ricevute, e ciò in quanto nell'elenco dei debiti da estinguere con tale strumento "emergenziale", sono stati riscontrate posizioni debitorie in realtà già estinte con mezzi propri dall'Ente.

Ci si riferisce nella fattispecie alla fattura n. 309 del 2012 dell'importo di € 1.312,50, estinta, secondo quanto riportato nella tabella fornita dall'ente, il 27.02.2011.

In tale caso, venendo meno, per la quota corrispondente, la causa sottesa all'erogazione dell'anticipazione di liquidità ai sensi dell'art. 1, comma 13, DL 35/2013, l'Ente avrebbe dovuto prontamente restituire gli importi ricevuti *sine titulo*, maggiorati degli interessi – pro tempore – maturati.

Inoltre risulta che una parte dell'anticipazione di liquidità ricevuta dai suddetti Enti, ai sensi del D.L. 35/2013 e D.L. 102/2013, sia stata utilizzata al di fuori del perimetro temporale fissato dalle norme di riferimento.

In particolare, è emerso che nei suddetti casi le anticipazioni di liquidità sono state utilizzate per pagare debiti "fatturati" nel 2013, e quindi in relazione a debiti non certi liquidi ed esigibili, maturati alla data del 31 dicembre 2012, né debiti per i quali sia stata emessa fattura o richiesta equivalente di pagamento entro il predetto termine.

La conseguenza di tale anomalia è che in questi casi l'anticipazione di liquidità risulta essere stata utilizzata come "copertura di nuova spesa" (cfr. sul punto Corte Cost. sent. n. 181/2015), in palese violazione non solo del dettato normativo in questione, ma della stessa regola aurea di cui all'art. 119 Cost. (tale tipologia di debiti "fuori perimetro" risultano avere natura di "spesa corrente").

L'Ente, con nota di riscontro, ha riferito che "Il riferimento alla estinzione della fattura 309 del 2012 in data 27/02/2011 può sicuramente indurre al rilievo teste evidenziato, se non che trattasi di mero errore di trascrizione in quanto la data effettiva della fattura n. 309 è del 20/11/2012 (quindi nell'ambito del perimetro temporale fissata dalla norma di riferimento), il relativo mandato di pagamento è del 26/02/2013.

Con riferimento alle anticipazioni di liquidità utilizzate per pagare debiti "fatturati" nel 2013 si afferma che comunque trattasi di debiti, certi, liquidi ed esigibili maturati alla data del 31/12/2012 per i quali è stata emessa "richiesta equivalente di pagamento" entro detto termine, come rilevasi dalla documentazione agli atti (es. certificato ultimazione lavori, etc.).

Pertanto l'anticipazione di liquidità è perfettamente coerente con il richiamato normativo ex DL 35/2013".

Si rinvia l'acquisizione della relativa documentazione e il suo esame in sede di verifica del rendiconti 2014 e 2015.

Considerato in

DIRITTO

2 Ai sensi del comma 1 dell'art. 148-bis del TUEL (Rafforzamento del controllo della Corte dei conti sulla gestione finanziaria degli Enti Locali) le Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti esaminano, tra l'altro, i rendiconti consuntivi degli enti per la verifica:

- a) degli obiettivi annuali del patto di stabilità;
- b) dell'osservazione del vincolo previsto in materia di indebitamento dall'art. 119, sesto comma della Costituzione;
- c) della sostenibilità dell'indebitamento;

d) dell'assenza di irregolarità, suscettibili di pregiudicare, anche in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari degli enti.

2.1 Ai sensi del comma 3 del medesimo articolato *“l'accertamento, da parte delle competenti sezioni regionali di controllo della Corte dei conti, 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 sessanta giorni dalla comunicazione del deposito della pronuncia di accertamento, i provvedimenti idonei a rimuovere le irregolarità e a ripristinare gli equilibri di bilancio. Tali provvedimenti sono trasmessi alle sezioni regionali di controllo della Corte dei conti che li verificano nel termine di trenta giorni dal ricevimento”.*

2.2 Gli esiti dell'attività istruttoria espletata con riferimento al rendiconto 2013 hanno evidenziato la presenza di anomalie e irregolarità di natura strutturale nella gestione delle dinamiche di bilancio dell'Ente, rilevando una cronica difficoltà nella gestione dei residui tale da creare un disavanzo di amministrazione, oltre che nella ormai cronicizzata difficoltà nella gestione dei servizi conto terzi.

PQM

La Sezione regionale di controllo per la Basilicata, segnala le anomalie e le criticità nella gestione del conto del bilancio 2013, così come già nella gestione del conto del bilancio 2012, dell'Ente riportate in parte motiva e rinvia l'assunzione dei provvedimenti di cui all'art. 148-bis, comma 3, TUEL all'esito della verifica delle risultanze del bilancio (preventivo e consuntivo) 2015 in corso di esecuzione.

Dispone che copia della presente pronuncia sia trasmessa, a cura del Servizio di supporto di questa Sezione, al Presidente del Consiglio comunale di CASTELGRANDE con invito a portarla all'attenzione del Consiglio comunale, al Sindaco e, ai sensi dell'art. 239, comma 2, lett. a) del TUEL, all'Organo di revisione economico-finanziaria del Comune di Castelgrande.

Dispone, altresì, che, ai sensi dell'art. 31 del d.lgs. n. 33/2013, la presente pronuncia venga altresì pubblicata sul sito Internet dell'Amministrazione comunale nelle modalità di legge, dando riscontro a questa Sezione dell'avvenuta pubblicazione.

Così deciso in Potenza, nella Camera di consiglio del 14 dicembre 2016.

IL MAGISTRATO RELATORE
F.to Dott. Giuseppe TETI

IL PRESIDENTE
F.to dott. Rosario SCALIA

Depositata in Segreteria il 3 maggio 2017
IL FUNZIONARIO PREPOSTO AL SERVIZIO DI SUPPORTO
F.to dott. Giovanni CAPPIELLO