



DELIBERAZIONE N.4/PRSP/2016

REPUBBLICA ITALIANA
La
Corte dei conti
in

Sezione regionale di controllo per la Puglia

composta dai seguenti magistrati:

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



A seguito dell'adunanza pubblica del 14 aprile 2016 ha assunto la seguente deliberazione.

Visti:

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

enti locali, approvate in relazione al Rendiconto della gestione 2012 e 2013 dalla Sezione delle autonomie della Corte dei conti rispettivamente con deliberazione n. 6/2013/AUT/INPR in data 22 febbraio 2013 e con deliberazione n. 11/SEZAUT/2014/INPR in data 18 aprile 2014;

- la nota istruttoria (prot. n. 2723 Cdc del 06/08/2015) indirizzata al comune e all'Organo di revisione, successivamente integrata in data 03/02/2016 e le controdeduzioni relative al consuntivo 2012 e 2013 pervenute in data 15 ottobre 2015 e 26 febbraio 2016;

- le osservazioni conclusive del Magistrato relatore in data 8 marzo 2016;

- l'ordinanza n. 35 in data 8 marzo 2016 con la quale il Presidente della Sezione ha convocato l'odierna adunanza pubblica per l'esame delle criticità evidenziate nelle suddette osservazioni finali;

- le memorie depositate tardivamente (rispetto al termine del 4 aprile 2016 fissato nell'ordinanza presidenziale) nel corso dell'adunanza collegiale ed acquisite formalmente al protocollo in pari data al n. 1403;

Udito il relatore Primo Ref. Rossana De Corato;

Udito, in rappresentanza del comune di Villa Castelli (BR), il Sindaco sig. Vitantonio Caliandro.

Ritenuto in

FATTO

In data 20 febbraio 2014 e 13 novembre 2014 sono pervenute le relazioni dell'Organo di Revisione del comune di Villa Castelli (9.279 abitanti) sui rendiconti relativi, rispettivamente, agli esercizi 2012 e 2013, redatte ai sensi dell'art. 1 comma 166 della L. n. 266/2005 in conformità alle linee guida approvate dalla Sezione delle Autonomie della Corte dei conti con deliberazione n. 6/2013/AUT/INPR in data 22 febbraio 2013 (la relazione 2013 anche alle linee guida approvate con la successiva deliberazione n. 11/SEZAUT/2014/INPR in data 18 aprile 2014).

A seguito dell'attività istruttoria espletata, con nota in data 6 agosto 2015 e successivamente integrata in data 3 febbraio 2016, indirizzate al comune ed all'Organo di revisione, sono stati richiesti chiarimenti e precisazioni in ordine a numerosi aspetti della gestione finanziaria.

L'amministrazione comunale ha fornito i chiarimenti richiesti con memorie pervenute in data 14 ottobre 2015 e 26 febbraio 2016;

Il magistrato istruttore, non avendo ritenuto i suddetti chiarimenti idonei a superare i rilievi formulati, ha depositato le osservazioni finali, evidenziando i profili di criticità emergenti dall'esame dei rendiconti 2012 e 2013.

Il Presidente ha fissato in data odierna pubblica adunanza, nel corso della quale l'Amministrazione ha presentato tardivamente, rispetto al termine del 4 aprile 2016 fissato nella suindicata ordinanza, una memoria illustrativa a firma del Sindaco, il quale ha rappresentato che il ritardo nel deposito delle controdeduzioni, è stato determinato da



oggettive ed insuperabili ragioni che non hanno consentito agli uffici di provvedere tempestivamente.

I rilievi formulati dal magistrato istruttore s'incentravano prevalentemente su numerose problematiche attinenti:

- criticità nella gestione dei flussi di cassa;
- scarso e lento recupero dell'evasione tributaria;
- presenza di cospicui residui passivi rivenienti dal titolo II della spesa a fronte di minori residui attivi imputati ai titoli IV e V delle entrate;
- inosservanza del limite previsto dall'art. 9 comma 26 del D.L. n. 78/2010 (Rendiconto 2012);
- problematiche inerenti alla gestione della debitoria;
- violazione dei parametri di deficiarietà nn. 2, 3 e 4.

Con ordinanza n. 35 dell'8 marzo 2016, Il Presidente della Sezione ha quindi convocato il Comune di Villa Castelli (BR) per l'odierna adunanza pubblica, disponendo, contestualmente, la trasmissione all'ente delle suddette osservazioni finali del magistrato istruttore.

Copia dell'ordinanza n. 35/2016 e delle osservazioni del magistrato istruttore sono state inviate al Comune di Villa Castelli, via PEC, il giorno 9 marzo 2016.

In data 6 aprile 2016 è pervenuta tardivamente, mediante posta certificata (inviata il giorno precedente) la richiesta di una proroga dei termini per la trasmissione della documentazione richiesta con l'ordinanza presidenziale n. 35/2016, che si sarebbe dovuta acquisire entro e non oltre le ore 12.00 del 4 aprile 2016.

Con nota in data 6 aprile 2016 non è stata concessa la proroga richiesta, ferma restando la facoltà del comune di depositare la documentazione, entro il giorno dell'adunanza pubblica, la quale potrà essere valutata a discrezione dal Collegio.

Nel corso della odierna adunanza pubblica, dopo la relazione del magistrato istruttore, il rappresentante dell'ente, riportandosi sostanzialmente a quanto dedotto nelle memorie scritte, ha fornito ulteriori chiarimenti su alcuni aspetti delle criticità rilevate.

Ritenuto in

DIRITTO

QUADRO NORMATIVO.

Prima di procedere all'esame delle criticità rilevate nei rendiconti degli esercizi 2012 e 2013 del Comune di Villa Castelli (BR) appare opportuno delineare brevemente il quadro normativo vigente in materia.

L'art. 1, c. 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. n. 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 e 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, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011 stabilisce che, qualora dalle pronunce delle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti emergano comportamenti difformi dalla sana gestione finanziaria, violazioni degli obiettivi della finanza pubblica allargata e irregolarità contabili o squilibri strutturali del bilancio dell'ente locale in grado di provocarne il dissesto finanziario e lo stesso ente non abbia adottato, entro il termine assegnato dalla Corte, le necessarie misure correttive, la competente Sezione regionale, accertato l'inadempimento, trasmette gli atti al Prefetto e alla Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica. In tal caso, ove sia accertato, entro 30 giorni dalla predetta trasmissione, da parte della competente Sezione regionale della Corte dei conti, il perdurare dell'inadempimento da parte dell'ente locale delle citate misure correttive e la sussistenza delle condizioni di cui all'art. 244 del D.Lgs. n. 267/2000, il Prefetto assegna al Consiglio, con lettera notificata ai singoli Consiglieri, un termine non superiore a 20 giorni per la deliberazione del dissesto. Decorso infruttuosamente il termine di cui al precedente periodo, il Prefetto nomina un commissario per la deliberazione dello stato di dissesto e dà corso alla procedura per lo scioglimento del Consiglio dell'ente ai sensi dell'art. 141 del D.Lgs. n. 267/2000.

Sia l'art.6 del D.Lgs. n. 149/2011 che l'art.3 del D.L. n. 174/2012 (inserendo l'art. 148-*bis* nel D.Lgs. n. 267/2000), evidentemente, hanno sensibilmente rafforzato i controlli attribuiti alle Sezioni regionali di controllo della Corte dei conti sui bilanci preventivi e sui rendiconti consuntivi degli enti locali e hanno determinato il passaggio da un modello di controllo, di carattere meramente "collaborativo", privo di un effettivo apparato sanzionatorio e volto semplicemente a stimolare processi di autocorrezione, ad un modello di controllo 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, in presenza dei relativi presupposti, il dissesto finanziario dell'ente (art. 6 del D.Lgs. n. 149/2011).

Considerato che, anche dopo l'entrata in vigore della citata normativa, risulta tuttora in vigore l'art. 7, c. 7, della legge n. 131/2003, qualora tutte o parte delle irregolarità esaminate non siano così gravi da rendere necessaria l'adozione della deliberazione prevista dall'art. 148-bis del D.Lgs. n. 267/2000 e/o l'avvio del procedimento di c.d. "dissesto guidato" disciplinato dall'art. 6, c. 2, del D.Lgs. n. 149/2011, la natura attualmente *anche* collaborativa del controllo svolto dalle Sezioni regionali della Corte dei conti non esclude la possibilità di segnalare agli enti interessati 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.

Le criticità riscontrate

1. Criticità nella gestione dei flussi di cassa (Rendiconto 2012 e 2013).

Nel corso dell'istruttoria si chiedeva di specificare le cause della rilevata differenza di flussi di cassa rivenienti dalla gestione corrente, la quale esprimeva un dato negativo in entrambi gli esercizi finanziari (pari rispettivamente ad € -500.096,31 ed € -400.766,39).

Nello specifico, la differenza imputabile all'esercizio 2013 derivava esclusivamente dalla gestione di competenza, mentre nel 2012 il flusso negativo era stato registrato anche in conto residui. Inoltre, al fine di comprendere le dinamiche relative all'andamento degli incassi e dei pagamenti che avevano condizionato l'entità dei flussi di cassa, era stato chiesto di evidenziare quali manovre correttive l'ente avesse posto in essere per incrementare e/o monitorare i relativi incassi.

L'ente, con riferimento al Rendiconto 2012, evidenziava che il dato negativo derivava da *"...pignoramenti, per un totale di € 1.100.000,00, apposti sui vari conti correnti postali intestati al comune di Villa Castelli, (su cui transitano le diverse specifiche entrate) che ne hanno impedito la riscossione..."*; tanto veniva dichiarato a fronte di debiti fuori bilancio riconosciuti nel 2012 pari ad € 31.879,61 ed alla risposta negativa fornita al punto 1.11.1 del Questionario 2012, in merito all'esistenza di pignoramenti nel corso del 2012.

Con riferimento al Rendiconto 2013 l'ente si limitava ad un mero rinvio alla risposta presentata per il 2012, senza fornire ulteriori chiarimenti.

Nelle memorie depositate nel corso dell'adunanza collegiale, l'ente ha specificato che i vincoli d'indisponibilità di una parte della liquidità erano stati apposti - in esecuzione di provvedimenti assunti da parte dell'autorità giudiziaria - in data 15 aprile 2010 sui conti correnti postali intestati al comune, successivamente rimossi nel corso del 2014; a



decorrere dal tale data si è provveduto a riscuotere tali somme nella tesoreria comunale, con effetti indubbiamente migliorativi del *trend* degli incassi.

Il Collegio, pur prendendo atto di quanto illustrato dal comune, soprattutto in merito alla straordinarietà degli effetti contabili sui flussi di cassa, in quanto risultano essere stati determinati da una vicenda giudiziaria che dovrebbe aver esaurito i suoi effetti sul bilancio dell'ente, evidenzia l'importanza e l'indefettibilità di un adeguato monitoraggio dell'andamento della cassa, sia sotto il profilo della competenza che dei residui.

Invero, anche negli enti (come nel caso del Comune di Villa Castelli) che non fanno abitualmente ricorso ad anticipazioni di tesoreria per fronteggiare una momentanea carenza di liquidità, è necessario verificare costantemente, nel corso dell'esercizio, le cause che possono determinare un *deficit* di entrate rispetto all'andamento delle spese, ed adottare nell'immediatezza misure correttive adeguate.

D'altra parte, gli enti locali non possono esimersi dall'analisi delle risultanze dei flussi di cassa nel corso dell'esercizio finanziario, in quanto gli effetti della gestione della liquidità si riverberano inevitabilmente sui dati di consuntivo, con particolare riferimento al risultato di amministrazione.

Il Collegio rammenta quanto prescritto dal Principio contabile n. 3 punto 60 (all'epoca vigente):

"...Il risultato di amministrazione deve essere misurato nel rispetto del principio della prudenza, così come definito dal documento Finalità e postulati dei principi contabili degli enti locali. Pertanto:

(a) nella relazione al rendiconto, l'ente dettaglia e motiva la suddivisione del risultato di amministrazione scaturente dalla gestione in conto residui e in conto competenza, spiegando le ragioni dei fondi vincolati, nel rispetto dei principi della comprensibilità (chiarezza) e della verificabilità dell'informazione; inoltre, dettaglia e motiva le condizioni di effettiva esigibilità dello stesso

(b) valuta, sulla base del trend storico, l'andamento del risultato della gestione di competenza, (differenza fra accertamenti ed impegni di competenza) al fine di evidenziare sia eventuali trend negativi strutturali, sia la capacità dell'ente di conseguire gli obiettivi finanziari che lo stesso si era prefissato all'inizio dell'anno. L'eventuale disavanzo della gestione di competenza è attentamente analizzato e motivato nel rendiconto, con l'ausilio del quadro generale riassuntivo dei risultati differenziali che sottolinea sia l'equilibrio economico-finanziario che l'equilibrio finale;

(c) scompone il risultato della gestione di competenza, della gestione dei residui, al fine di comprenderne e analizzarne la formazione, in base alle seguenti componenti:

bilancio corrente (entrate correnti meno spese correnti),

bilancio in conto capitale (entrate in conto capitale e prestiti meno spese in conto capitale);

bilancio dei movimenti di fondi confluiti nel risultato di amministrazione;



bilancio dei servizi per conto terzi.

(d) sulla base della scomposizione sopra descritta, l'ente analizza il risultato finale di amministrazione, dettagliandolo per anno di formazione, ed in caso di risultato positivo, evidenzia quanta parte è formata da residui da incassare con l'evidenziazione della loro anzianità, in modo da rendere evidenti le eventuali difficoltà di incasso di alcuni residui attivi, e ove vi sia una presenza significativa di residui con elevato grado di anzianità, sia possibile condizionarne l'impiego al loro effettivo realizzo..".

Tali considerazioni appaiono ancora più significative alla luce delle difficoltà incontrate dal comune nel recupero dell'evasione tributaria, sia in termini di tempistica, che di complessiva consistenza, così come si avrà modo di dire al seguente punto 2).

2. Scarso e lento recupero dell'evasione tributaria (Rendiconto 2012 e 2013).

Le risultanze istruttorie evidenziavano la lenta e bassissima capacità di riscossione di entrate accertate a titolo di evasione tributaria; tale criticità era stata, d'altronde, oggetto di conferma da parte del medesimo ente in sede di controdeduzioni.

Si rappresenta, a titolo meramente esemplificativo, che il comune ha dichiarato di aver accertato nel 2013 € 300.000,00 e di aver riscosso al 31 dicembre 2015 € 0,00. Mentre, nell'esercizio 2012 a fronte di un accertamento di € 300.000,00 ha riscosso € 130.562,07. Nelle memorie depositate nel corso dell'adunanza collegiale, il comune ha specificato che, negli ultimi anni, si è verificata una grave disfunzione organizzativa ed operativa dell'Ufficio tributi, la quale non ha consentito di gestire adeguatamente le riscossioni coattive; invero, la società SOGET S.p.A. si è occupata delle riscossioni coattive fino all'annualità d'imposta 2005, con conseguente emissione degli avvisi di accertamento sino al 2010. Le successive annualità, oggetto di accertamento nel periodo 2011/2013, sono, invece, direttamente curate per la riscossione (anche coattiva) da parte dell'Ufficio tributi del comune, che si avvale del supporto di una ditta specializzata per l'emissione delle ingiunzioni di pagamento, la quale, comunque, non svolge attività di concessionaria della riscossione.

Il Collegio, pur prendendo atto delle difficoltà rappresentate dal comune, confermate anche nel corso dell'adunanza pubblica, con riferimento alle criticità di funzionamento dell'Ufficio tributi, non può fare a meno di rilevare che appare particolarmente grave che l'ente, ad oggi, non abbia riscosso nulla in relazione agli accertamenti iscritti in bilancio nel 2013, e che gli incassi riferiti agli accertamenti da evasione tributaria risultanti nel 2012, abbiano registrato una percentuale d'incasso pari a circa il 43%, dopo più di due anni dall'iscrizione in bilancio.

Infatti, la totale assenza di riscossioni, a fronte di accertamenti contabilizzati nel 2013 pari ad € 300.000,00, induce a dubitare fortemente dell'attendibilità dei risultati di competenza registrati dal comune nel medesimo esercizio finanziario; stesse considerazioni si possono formulare con riferimento all'esercizio 2012, ove è stato registrato un *trend* di incassi piuttosto basso rispetto agli importi accertati. Né può essere trascurato che il saldo di competenza del 2012 è stato di € 180.522,18, e nel 2013 di appena € 1.084,86.



In entrambi gli esercizi finanziari è evidente che l'iscrizione in bilancio di accertamenti sovrastimati, o perlomeno non immediatamente corroborati da un'adeguata attività di riscossione - che ne possa comprovare, per un verso, la sostenibilità finanziaria e, per l'altro, la sussistenza di un valido titolo giuridico - ha contribuito a determinare un netto miglioramento del saldo di competenza.

Tali considerazioni trovano riscontro anche nella violazione, negli esercizi 2012 e 2013, dei parametri di deficitarietà n. 2, n. 3 e 4 (anche nel 2014 vi è stata la violazione dei parametri di deficitarietà n. 2 e n. 4), i quali misurano rispettivamente il volume dei residui attivi di nuova formazione provenienti dalla gestione di competenza, l'ammontare dei residui attivi provenienti dalla gestione dei residui ed il volume dei residui passivi di parte corrente.

Il Collegio, rammenta che la vigente normativa prescrive che l'attività di accertamento sia sempre preceduta da una rigorosa verifica dei titoli giuridici e delle ragioni del mantenimento in bilancio di tali voci di entrata.

Invero, l'esiguo - se non addirittura insussistente - indice di realizzazione di tali entrate evidenzia la presenza di crediti chiaramente di difficile, se non impossibile, riscossione e fornisce un importante parametro per valutare l'effettiva capacità dell'ente di realizzare le riscossioni residue.

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

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

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



Handwritten signature or initials.

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

Nel caso specifico del comune di Villa Castelli, la sussistenza di un risultato di amministrazione quasi interamente vincolato, sembrerebbe far ritenere che sono stati assunti comportamenti idonei a scongiurare il rischio, in prospettiva, d'incorrere in un vero e proprio disavanzo di amministrazione; fermo restando che per esprimere una valutazione maggiormente qualificata sulla questione specifica, bisognerebbe approfondire dettagliatamente la tipologia di vincoli apposti sull'avanzo di amministrazione. Tale dato, ancorché richiesto in sede istruttoria, non è stato riscontrato dal comune (cfr. successivo punto 3).

Il Collegio rinvia ad ulteriori approfondimenti in merito, in occasione dell'istruttoria che effettuerà sul rendiconto relativo agli esercizi finanziari 2014 e 2015

3. Presenza di cospicui residui passivi rivenienti dal titolo II della spesa a fronte di minori residui attivi imputati ai titoli IV e V delle entrate (Rendiconto 2012 e 2013).

Nel corso dell'istruttoria era stato evidenziato che il comune esponeva una rilevante differenza tra i residui attivi di cui ai titoli IV e V delle entrate, ed i residui passivi imputati al titolo II della spesa; tale dato trovava conferma sia per entrambi gli esercizi finanziari esaminati (2012 e 2013), che con riferimento all'importo complessivamente considerato. Oltre alle motivazioni che hanno determinato tale rilevante discrasia, sia nella gestione di parte capitale in conto residui, che in competenza, era stato chiesto di evidenziare la sussistenza di vincoli sulla cassa e, per quel che concerne l'avanzo di amministrazione (interamente vincolato al 31/12/2013), di specificare la natura dei vincoli apposti.

Il comune, in entrambe le note di risposta, si è limitato a confermare l'entità dei residui attivi rivenienti dai titoli IV e V delle entrate ed a trasmettere i dati relativi alle opere in corso di realizzazione, all'anno di provenienza dei residui passivi vetusti e presumibilmente contabilizzati al titolo II della spesa.

Inoltre, ha specificato quanto segue:

- *"...dal lato della spesa, l'acquisizione di beni immobili comprende interventi di conservazione, miglioramento e potenziamento del patrimonio comunale. Da verifiche più approfondite, negli anni successivi, a partire dal 2013 e fino al riaccertamento straordinario dei residui al 30/04/2015, sono stati eliminati importi oramai insussistenti;*
- *dal lato dell'entrata, analogamente, la provenienza dei residui era legata a trasferimenti regionali, finalizzati al finanziamento delle spese di cui sopra, successivamente riquantificati sulla base dei nuovi quadri economici di progetto. Gli importi provenienti dal Titolo V sono stati invece allineati agli importi residui rilevati dalla Cassa Depositi e Prestiti.*

Nulla, invece, è stato precisato in relazione alle modalità di contabilizzazione che hanno determinato la differenza rilevata, né è stato dato alcun riscontro in merito all'apposizione



dei vincoli sulla cassa, alla natura dei vincoli sussistenti sull'avanzo di amministrazione, né è stata fornita l'entità della cassa aggiornata al 31 dicembre 2014 ed al 31 dicembre 2015, così come esplicitamente richiesto in sede d'istruttoria.

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

Considerato che l'ente non ha adeguatamente motivato il *trend* di formazione del rilevato squilibrio tra residui attivi e residui passivi, né ha fornito elementi sufficienti a comprendere, effettivamente, qual è la situazione contabile inerente a tale tipologia di risorse e spese, il Collegio non può esimersi dal ritenere che tale differenza denota la presenza in bilancio di una massa debitoria probabilmente non appropriatamente finanziata, o comunque inizialmente finanziata con risorse vincolate, che tuttavia potrebbero essere state nel tempo cancellate in sede di riaccertamento dei residui, senza che si sia provveduto al corrispondente stralcio, per i medesimi importi, dei residui passivi; ovvero, potrebbero riguardare somme incassate che, come tali, contribuiscono a formare il fondo cassa al 31/12 dell'esercizio e confluiscono nella parte vincolata dell'avanzo (Cfr. art. 187 TUEL).

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

Tale analisi trova riscontro nei "Principi contabili" (all'epoca vigenti), nella parte in cui nell'indicare le molteplici tipologie di fondi che costituiscono l'avanzo di amministrazione ai sensi dall'art. 187, comma 1, del Tuel, prevede che i *"fondi per il finanziamento delle spese in conto capitale evidenziano anch'essi risorse confluite nel risultato di amministrazione che presentano tuttavia una destinazione a spese in conto capitale in relazione alla natura dell'entrata originaria"*, e sottolinea il *"carattere residuale"* dei fondi non vincolati (Cfr. Principio contabile n. 3 punto 59).

Nel caso specifico del Comune di Villa Castelli, non è stato precisato se sussistono vincoli di cassa, ovvero se i vincoli apposti sull'avanzo di amministrazione possano essere direttamente riconducibili ad entrate in conto capitale rimosse, ma non ancora pagate.

L'apposizione di tale vincolo sull'avanzo, invero, potrebbe garantire il pagamento delle



spese in conto capitale, nel momento in cui tale debitoria dovesse diventare liquida ed esigibile.

Il Collegio prende atto di quanto dichiarato dal comune in merito all'eliminazione di una parte dei residui passivi (sussistenti al 31 dicembre 2013), a seguito dell'attuazione del riaccertamento straordinario dei residui effettuato al 1° gennaio 2015, riservandosi di effettuare i necessari approfondimenti nel corso del controllo sui rendiconti 2014 e 2015.

4. Inosservanza del limite previsto dall'art. 9 comma 26 del D.L. n. 78/2010 (Rendiconto 2012)

Sulla base dei chiarimenti forniti dall'ente in occasione dell'adunanza pubblica, il Collegio considera superato il rilievo formulato in sede di deferimento.

5. Problematiche inerenti alla gestione della debitoria (Rendiconti 2012 e 2013)

Nel corso dell'istruttoria era stato chiesto di trasmettere, per i soli debiti liquidi ed esigibili non estinti al 31/12/2014, un prospetto dettagliato.

L'analisi della documentazione depositata dall'ente ha evidenziato che, a tutt'oggi, sussistono debiti liquidi ed esigibili, non ancora estinti, riconducibili a quote relative alla partecipazione a consorzi non versate dal 2009 al 2014, e debiti nei confronti della Provincia di Brindisi, per i quali non è stato possibile comprendere il titolo giuridico giustificativo della spesa.

In considerazione anche dell'entità di tali debiti (circa 1 milione di euro), è stato richiesto al comune di *"...specificare se per i suddetti debiti ha previsto la copertura finanziaria e con quali mezzi, nonché relazionare in merito al titolo della debitoria nei confronti della Provincia di Brindisi pari a circa duecentosessantamila euro..."*.

Inoltre, sono stati chiesti approfondimenti in relazione alle: *"...motivazioni circa la debitoria nei confronti della "CPL CONCORDIA soc. coop.", della "COGEIR Costruzioni s.r.l.", e della "Giuseppe Vetrugno Ambiente s.r.l.", in alcuni casi (COGEIR srl) già esigibile dal 2010..."*.

Nelle controdeduzioni depositate in occasione dell'adunanza collegiale, il Comune di Villa Castelli ha specificato che nel corso del 2016 è stata liquidata la quota relativa all'anno 2010 (pari ad € 30.750,29) a favore del Consorzio ambito Territoriale n. 3; le restanti quote, ancorché interamente impegnate in bilancio, saranno oggetto di successivo pagamento nel rispetto della tempistica concordata con il creditore.

Per quel che concerne, invece, i rapporti con la Provincia di Brindisi, l'ente ha rappresentato che sono ancora in corso di definizione i rapporti reciproci di debito/credito, anche con riferimento alla competenza sulle opere di viabilità realizzate.

Nulla, invece, è stato riscontrato con riferimento alla debitoria sussistente con le suindicate società, con le quali, presumibilmente, il comune ha intrapreso (ovvero ha ancora in corso di svolgimento) rapporti contrattuali per la realizzazione di lavori, servizi e forniture. D'altra parte, si evidenzia che gli importi riferiti ai suindicati rapporti debitori risultano essere piuttosto cospicui e risalenti nel tempo; quindi, appare piuttosto anomalo che l'ente non abbia ritenuto di fornire delucidazioni in merito, pur essendo state esplicitamente richieste.



Handwritten signature or initials.

Inoltre, appare il caso di rammentare che la verifica sullo stato dei pagamenti (di debiti liquidi ed esigibili), è evidentemente funzionale, da un lato, a verificare lo stato di solvenza dell'ente, e dall'altro, a monitorare le criticità che investono la gestione sia della cassa che della competenza.

La presenza di debiti non pagati e, più in generale, l'accumulo di residui passivi inerenti la spesa corrente (rispetto agli impegni rivenienti dal medesimo titolo I della spesa), è indice, per l'appunto, della difficoltà del comune di fronteggiare la debitoria esistente, così come anche confermato dalla violazione negli esercizi 2012, 2013 e 2014 del parametro di deficitarietà n. 4.

Il Collegio, pertanto, non può esimersi dal censurare la condotta tenuta dal Comune di Villa Castelli, in occasione dell'istruttoria svolta sui rendiconti 2012 e 2013, la quale non ha consentito a questa Sezione di conoscere e, di conseguenza, valutare adeguatamente la massa debitoria sussistente, nonché di verificare se l'incidenza della stessa possa, in qualche modo, pregiudicare - anche soltanto in prospettiva - gli equilibri di bilancio e la sana gestione finanziaria. In disparte, la considerazione che tale massa debitoria ammonta complessivamente a circa 1 milione di euro, almeno sulla base delle informazioni rese dall'ente a seguito della trasmissione di un elenco dettagliato.

L'ente, nell'adempire alle misure correttive prescritte dalla presente pronuncia specifica dovrà, tra l'altro, fornire tutte le informazioni necessarie sulla debitoria liquida ed esigibile, aggiornandola con i dati relativi all'esercizio 2015; fermo restando che dovrà essere indicata la sussistenza di eventuali contenziosi giudiziali in corso, nonché chiarire se l'insolvenza da parte dell'ente abbia generato nuovi e maggiori oneri rispetto all'importo originario del debito.

5 Violazione dei parametri di deficitarietà nn. 2, 3 e 4 (Rendiconto 2012 e 2013)

La relazione del Magistrato istruttore ha evidenziato, il superamento dei parametri di deficitarietà strutturale n. 2, n. 3 e n. 4 di cui al D.M. del 24.09.2009, negli esercizi 2012 e 2013, mentre nel 2014 il solo parametro n. 3 risulta rientrato nei limiti del valore soglia del 65%.

La violazione dei parametri di deficitarietà n. 2 e n. 3, unitamente al parametro n. 4, è sintomatica di molteplici criticità che appaiono tra loro collegate, investendo: la cronica presenza di cospicui residui attivi, la lenta o scarsa riscossione degli stessi, la possibile difficoltà di cassa e la conseguente difficoltà nel pagare debiti liquidi ed esigibili.

Infatti, accanto ad un'oggettiva limitata, se non addirittura nulla, capacità di riscossione (sia a residui che a competenza), l'ente è costretto a fronteggiare il proliferare di cospicui residui passivi di parte corrente, senza poter disporre di adeguata liquidità.

In definitiva, se l'ente non riesce a riscuotere i propri crediti, non solo aumenta e consolida nel tempo (anziché ridurre) la mole dei residui attivi presenti in bilancio, ma contribuisce ad acuire il grave *deficit* di cassa, determinando, con altrettanto inevitabili ripercussioni



[Handwritten signature]

negative, un peggioramento della capacità dell'ente di procedere, nei tempi e modi stabiliti dalla vigente normativa, ai pagamenti dovuti.

Questa Sezione ha già avuto modo di affermare che il rallentamento dei flussi di pagamento, oltre determinati "valori soglia", costituisce indice di una possibile difficoltà nel reperire la necessaria liquidità; circostanza, questa, che dimostra la limitata capacità di far fronte in modo tempestivo ai crediti liquidi ed esigibili di terzi e un rilevante grado di inefficienza nella gestione finanziaria delle risorse. Al riguardo si rammenta che la normativa che prescrive l'obbligo di assicurare la tempestività dei pagamenti è finalizzata all'esigenza di garantire sia il *licere agere*, che il rispetto del "buon andamento" dell'azione amministrativa di cui anche all'art. 97 della Costituzione.

Tutto ciò premesso, fermo restando che anche il superamento di un solo parametro di deficitarietà strutturale costituisce indice di una situazione finanziaria pregiudizievole della buona e sana gestione del bilancio, il Collegio rappresenta che la violazione di tre parametri, da parte del Comune di Villa Castelli, esige un intervento correttivo efficace e sollecito.

Conclusivamente, invita l'Ente a verificare, in sede di riaccertamento dei residui, la sussistenza delle motivazioni del mantenimento degli stessi e, soprattutto, ad effettuare un'attenta gestione dei flussi di cassa al fine di assicurare il tempestivo pagamento delle forniture dei beni e dei servizi finalizzati allo svolgimento delle proprie funzioni istituzionali, anche in considerazione che il parametro di deficitarietà n. 4 è stato superato, ancora una volta, nell'esercizio finanziario 2014, registrando, comunque, un peggioramento. Le suindicate raccomandazioni devono considerarsi valide, ancorché il comune ha dichiarato che, a seguito dell'operazione di riaccertamento straordinario dei residui, la massa dei residui attivi e passivi risulta fortemente ridotta.

Il Collegio si riserva di effettuare i necessari approfondimenti in occasione della verifica sui rendiconti 2014 e 2015.

P. Q. M.

la Sezione regionale di controllo per la Puglia nell'esercizio delle funzioni conferite dall'art. 1 comma 166 e ss. della L. n. 266/2005 e dall'art. 148 bis TUEL, in relazione agli esiti del controllo sul rendiconto degli esercizi finanziari 2012 e 2013 del Comune di Villa Castelli (BR) adotta specifica pronuncia accertando che:

- 1) costituiscono irregolarità suscettibili di pregiudicare, in prospettiva, gli equilibri economico-finanziari dell'Ente:
 - le criticità evidenziate nella gestione dei flussi di cassa;
 - lo scarso e lento recupero dell'evasione tributaria;
 - la presenza di cospicui residui passivi rivenienti dal titolo II della spesa, a fronte di minori residui attivi imputati ai titoli IV e V delle entrate;
 - la mancanza di informazioni in merito alla sussistenza di una cassa vincolata e alla



- natura dei vincoli apposti sull'avanzo di amministrazione;
- le problematiche inerenti alla gestione della debitoria, con particolare riferimento all'omessa indicazione, nei termini indicati in parte motiva, dei debiti liquidi ed esigibili nei confronti di alcuni creditori;
 - la violazione dei parametri di deficitarietà nn. 2, 3 e 4.

DISPONE

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


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

3) che l'Organo di revisione dell'ente svolga, in merito a quanto riportato nella presente deliberazione, una attenta attività di controllo e vigilanza riferendo a questa Sezione ogni aspetto rilevante;

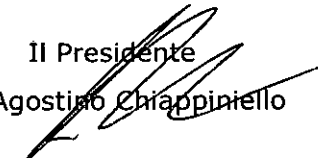
4) che la deliberazione consiliare di presa d'atto della presente pronuncia da parte dell'ente e tutti i provvedimenti richiesti nella presente deliberazione, se non diversamente previsto, dovranno essere adottati dal Comune entro il termine di 60 giorni dalla comunicazione del deposito della deliberazione. Tali atti dovranno essere trasmessi a questa Sezione, unitamente alla attestazione dell'avvenuto adempimento dell'obbligo di pubblicazione della presente deliberazione disposto dall'art.31 del D.Lgs. n.33/2013, nei successivi 30 giorni.

Così deciso, in Bari, il giorno 14 aprile 2016.

Il Relatore
Rossana De Corato



Il Presidente
Agostino Chiappiniello



Depositata in Segreteria il 21/06/2016

Il Direttore della Segreteria
Marialuce Sciannameo

